

Revista de

Administración Pública

ediciones
INAP

54

abril-junio 1983

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

BONNIN Y LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

Cipriano Flores Cruz

Hoy día pocas dudas existen sobre la cientificidad de la Economía Política, Ciencia Política, la Sociología, etc. Sin embargo, se pone en tela de juicio el status de la Administración Pública como ciencia. Este hecho ha originado desviaciones en el estudio del objeto y el objeto de estudio de esta rama del conocimiento social. Así, se le ha orillado a constituirse como simple residualismo; a lo más se le considera como parte de la Ciencia Política o como un adjetivo de la Administración, en el marco gerencial. Esta cuestión tiene una importancia fundamental para la comprensión de su realidad, pues se soslaya un campo del conocimiento social que tiene un lugar para la construcción de la nueva sociedad humana. El estado actual del estudio de la Administración Pública se caracteriza más por la ideología* y

por ello se identifica como ciencia burguesa; a pesar de ello, en el momento de su nacimiento fue a todas luces una ciencia revolucionaria que explicó la realidad de acuerdo con las bases materiales de la sociedad capitalista emergente. La Administración Pública, como rama del conocimiento, nace a la par que las demás disciplinas que tratan sobre el estudio de la sociedad burguesa, por ello no escapa a la posición de los científicos sociales en relación a su lucha por destruir los principios de la monarquía absoluta.¹ La función del nuevo Estado debía de limitarse a proteger los derechos de libertad, propiedad, seguridad,

* En el sentido de enmascaramiento de la realidad y de detenerse en el mundo fenomenológico, salvo los esfuerzos de Poulantzas, Habermas, Holloway, Ricardo Uvalla y Omar Guerrero.

¹ "Los conocimientos, los escritores políticos y todos los ideólogos que defienden los principios de la burguesía europea de fines del XVIII y de principios del siglo XIX, sostienen dogmáticamente que el Estado no debe intervenir en la vida económica; es, según ya se ha dicho, la reacción en contra del mercantilismo, el Estado, se afirma, no debe ser sino un mero productor de seguridad" Silva Herzog, Jesús, *Antología del pensamiento económico-social*. F.C.E, México, 1974. p. 37.

igualdad, mediante la organización política, podría pensarse entonces que la teoría administrativa se circunscribiera en torno a las limitaciones de la acción estatal y de buscar las fórmulas de mantener los proyectos de la clase revolucionaria de esos momentos. Es en este sentido, que es interesante analizar la obra de C.J.B. Bonnín *Principios de Administración*, escrita en 1808, a partir del "Compendio" traducido por D.J.M. Saavedra y publicado en Madrid en el año de 1834.

Para Bonnín la administración es una consecuencia natural de la sociedad, nace del pacto social;² esta naturalidad en su creación hace que sea independientemente del modo en que los hombres se relacionen, manifestándose sólo como una manera de organización o un modo de existir, luego entonces la administración nace del seno mismo de la sociedad y su expresión objetiva por el momento histórico de las relaciones sociales o por la forma en que los hombres convienen en organizarla. Aquí es necesario distinguir dos hechos, si bien es cierto que Bonnín parte de que la administración es producto del pacto social y por otro lado afirma que no parte de los principios de los convenios humanos, parece haber en nuestro autor una contradicción básica; sin

embargo, el término pacto social deviene de la concepción rousseaneana,³ en el sentido de concebir el interés general por encima de los intereses particulares, es decir, de la separación Estado-sociedad civil. De ninguna manera Bonnín está en el nivel robinsoniano (en los términos de Marx), sino en un momento histórico concreto de la sociedad humana; ahora bien, el convenio o ley sigue a la interpretación kantiana del derecho como expresión de la voluntad general; luego entonces, los convenios humanos a que se refiere Bonnín son la expresión jurídica del pacto social, y así la generalidad se da por el pacto social y la particularidad por la ley.

La relación entre ley y administración⁴ es de correspondencia en la particularidad, es decir, la manifestación concreta y objetiva de la administración es su propia acción, la cual es conducida por la ley; empero, a pesar de esta determinación de la ley en la acción administrativa, ésta deberá de ser capaz de mantener a la sociedad en los marcos de la propia ley.⁵ Es indudable que, con base en la ley y el derecho, se partía de la concepción, generalizada en ese tiempo, de un derecho racional, universal, intemporal y basado en prin-

2 "La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración. Es, pues, 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 que la de la sociedad". C.J.B. Bonnín, *Compendio de los principios de administración*. Imprenta de Don José Palacios, Madrid, 1834. p. 14.

3 "Cada uno pone en comun su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo". Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. p. 9.

4 "A la ley corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien público". Bonnín, *op. cit.* p. 20.

5 "La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar". *Ibid.* p. 20.

cipios generales. A pesar de ello, observamos en nuestro autor algunos rasgos del derecho en su sentido histórico, real y positivo, en donde la administración se halla en el punto de la correlación entre la racionalidad y los principios generales del derecho y su historicidad. En este sentido, la administración es la fórmula para no caer en lo real y concreto del castigo. Por ello se llega a la concepción como orden social y garante de las personas y propiedades.⁶ La administración es, en este sentido teórico, el medio para garantizar el nuevo orden jurídico burgués y tiene como objetivo la búsqueda constante de la racionalidad como contraparte de la irracionalidad.

La preocupación fundamental de Bonnin es la de construir una doctrina administrativa a partir de tres consideraciones:⁷ como ciencia, arte e institución política; de ninguna manera se piensa en un divorcio de las tres instancias de la doctrina, sino que, por el contrario, forman un sistema que derivan de la naturaleza de las cosas administrativas; estriba en una gran diferencia con la doctrina actual en la medida que separa estas manifestaciones del fenómeno administrativo. Ciertamente es que lo más importante para el autor es que los principios de la administración constituyen una ciencia y recuerda que a lo más que ha llegado la acción administrativa, consiste en reglamen-

tos y fórmulas para la administración de justicia, y algunas máximas de gobierno. Empero, no se han instituido principios necesarios que eviten la arbitrariedad de las autoridades y la rutina en el proceso. La causa se deriva, dice el autor, en la ignorancia de lo que es la administración y su confusión con el gobierno;⁸ en estos términos, Bonnin podría considerarse como el primer pensador⁹ que teoriza sobre los hechos administrativos con el propósito de crear una ciencia administrativa,¹⁰ mediante el método de buscar sus elementos, establecer sus principios y relaciones, así como de sus límites y divisiones. La tarea, pues, llena los requisitos necesarios de la investigación científica de un hecho social que había alcanzado, en esos momentos, carta de naturalización.

Bonnin siente que es necesario el estudio de la administración desde el momento en que se encuentra ante sí el desarrollo de la sociedad capitalista¹¹ y por el avance de las demás dis-

6 "La administración es la base y el conservador de todo orden social, y el garante de las personas y propiedades". *Ibid.* pp. 20-21.

7 "Me propuse pues tratar de la administración, como *ciencia* por lo respectivo á la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto a la aplicación á la ejecución de las leyes, y como *institución política* en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa". *Ibid.*, p. 21.

8 "Este estado de cosas depende tanto de la ignorancia de los principios, como de la falta de leyes, pues aun se ignora qué cosa es la administración en la organización política, y que no debe ser confundida con el gobierno". *Ibid.* p. 21.

9 "A mediados del siglo último, cuando los economistas llamaron la atención pública sobre materias prácticas de gobierno y administración, el impulso hacia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias. Pero, además del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que además no formaban parte de un orden general de economía social". *Ibid.* p. 22.

10 "Considerando la administración como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demás partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, a los que me limité, en el orden más conveniente a la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica". *Ibid.* p. 25.

11 "¿Y en qué tiempo será más necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razón

ciplinas que de alguna u otra manera inciden en el trabajo gubernamental. Por ello, la administración es el pensamiento necesario del nuevo grado de desarrollo social, dando la separación inmediata entre interés público e interés privado. Establecido el porqué de su necesidad de reflexión teórica, es menester contestar el para qué de su estudio. La respuesta del escritor francés es por demás interesante; así, sostiene que, con el estudio de la administración, se aprende a conocer a los hombres, la naturaleza, causa y efectos de sus necesidades, de sus relaciones sociales, así como el juego de las pasiones en las acciones humanas y móviles del interés.¹² Es indispensable no confundir entre el objeto de estudio de la administración y lo que se aprende a partir de su estudio, porque es a todas luces que la administración no tiene por objeto conocer a los hombres, sus relaciones, causa y efecto de sus necesidades, ni mucho menos conocer de sus pasiones y los móviles de sus intereses. Lo interesante saber aquí es porqué se llega a conocer estos hechos a partir del estudio de sus principios, elementos y relaciones, divisiones y límites; luego entonces, el objeto de estudio de la administración debe conducirnos a estos conocimientos.

La primera impresión que tenemos es que se abre ante nosotros un nuevo campo del

amplia la inteligencia y permite al talento abrazar más, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administración? ¿Cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿Cuándo el campo más vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve más pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan más perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado a hacerse más sencillas y fáciles?" *Ibid.* pp. 30-31.

¹² *Ibid.* p. 31.

conocimiento de las relaciones sociales entre los hombres, que bien pueden distinguirse como administrativas, y que de alguna manera producen una práctica científica¹³ diferente a la búsqueda de la aplicabilidad de modelos y sistemas, lo cual no indaga sobre la naturaleza de las cosas, como bien sostiene nuestro autor. Bajo esta perspectiva, seguiremos de cerca la exposición de Bonnin en el libro primero, titulado "de la administración pública".

El autor parte de la consideración, apropiada a nuestro parecer, de que la sociedad produce sociedad,¹⁴ es decir, el conjunto de las relaciones que establecen los hombres entre sí es la producción de sociedad. Si en su momento dado los hombres dejan de tener las relaciones, inevitablemente la sociedad no puede aparecer o producirse. Es indudable que los hombres han tenido distintas formas de relación, sin embargo, la relación fundamental es el de que producen y consumen. Así, han existido en la historia humana formas de producción y modos de consumo. La producción origina su consumo y el consumo evoluciona la producción, las particularidades de la relación producción-consumo* origina

¹³ "Así es como el hombre llega a poseer la experiencia de la razón y antes de tiempo la sabiduría de la edad, y como adquiere en la política el amor a la justicia y el orden.

Más lo principal en esta ciencia, como en todas, es que el talento se dedique enteramente a la investigación de las consecuencias naturales, sin consultar más que a la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginación, que solo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres". *Ibid.* p. 31.

¹⁴ "La comunidad no podrá existir sin los individuos que la componen ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostiene sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia". *Ibid.* p. 34.

* Producción y consumo social.

por consecuencia distintos modos de distribución social, es decir, la posición en que los hombres se ubican en la producción y consumo social, de tal manera que producen una determinada sociedad y no otra, y si las posiciones cambian, también se transforma la forma de sociedad a producir. En la distribución social los hombres han tenido distintas formas de relacionarse con la naturaleza y el grado de desarrollo de sus medios de trabajo. Así por tanto, viven en distintos estados de las relaciones sociales que Marx llamó modos de producción.

Ahora bien, en la distribución social, los hombres en sus diferentes posiciones tienen que relacionarse en forma específica y general. Una de ellas es el intercambio, que puede ser bajo la forma de cambio de valores iguales y, por supuesto, de poder. Para que el intercambio se de es menester que los hombres sean propietarios de algo; por tanto, la igualdad en el cambio de valor no significa más que desprenderse de una propiedad con determinado valor para adquirir otro de igual valor. Luego entonces, estamos ante hombres privados que se relacionan bajo determinadas condiciones de la producción social. Para que el intercambio sea garantizado es menester que exista un poder que garantice el cambio y la distribución social de tal manera que exista la razón en el cambio.¹⁵ Existe, pues, el fun-

damento de la existencia del Estado, del derecho y de la Administración Pública, en cuanto la expresión de la voluntad general, la conservación dentro de un orden de los intereses particulares. Es notorio que Bonnín está hablando aquí, de la administración del Estado capitalista, cuyo fundamento trata de explicar.

De acuerdo con esta exposición, el concepto de interés público¹⁶ es la clave para entender la naturaleza de la administración, puesto que en el conjunto de los intereses particulares se establece la unión de los individuos, la cual debe ser garantizada y reproducida por la administración, esta pues, tiene por objeto mantener las relaciones sociales en cuanto interés público o suma de los intereses particulares.¹⁷ Por ello, es la relación entre el Estado y la sociedad civil, en base en un orden jurídico, cuya aplicación se haya en manos de agentes especiales. Esta primera aproximación sobre el concepto de la administración da cuenta de sus prias características: (a) es una relación social (b) entre el interés público y el interés privado (c) para propósitos de mantenerla y conservarla (d) en los ámbitos del derecho o del orden jurídico (e) y su acción real sobre los individuos y propiedades. Luego entonces, su objeto es mantener el interés público para propósito de conservar el interés privado. En una primera acepción, parece ser que

¹⁵ Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad. Pero, ¿quién lo garantiza? el interés público, que también está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimienta estos intereses y los conserva en la sociedad?: la acción de las leyes aplicadas por los magistrados, o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública". *Ibid.* pp. 34-35.

¹⁶ "Es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y el lazo que une a los individuos, pues por interés público debe entenderse, la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador". *Ibid.* p. 35.

¹⁷ "Es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades". *Ibid.* pp. 35-36.

no existe el divorcio entre interés público y el privado, puesto que la primera es la suma de el segundo; sin embargo, la tendencia natural de las cosas dice que entre tales instancias necesariamente surgen contradicciones o procesos que la separan, por ello, la administración deberá de evitar las contradicciones y mantener la conjunción dentro de normas generalmente aceptadas, de aquí que su naturaleza será conservadora del orden de las cosas y de los individuos. Para poder cumplir con tales encomiendas deberá conocer¹⁸ la naturaleza de las relaciones sociales para poder conservarla en los ámbitos del interés público; en este sentido, la administración es conocimiento y *praxis*,¹⁹ conocimiento para explicar la naturaleza de las relaciones sociales, y *praxis*, cuando a partir de esta explicación, aplica las leyes sobre los individuos y las cosas. La disyuntiva, arte o ciencia no existe en Bonnin, sino que es al mismo tiempo las dos cosas. Por tanto, no es ciencia para la ciencia, ni tampoco arte para el arte, sino que es ciencia para el arte y jamás viceversa como hoy en día se pretende.

En el mismo orden de ideas, el autor francés determina las consecuencias que debe esperarse de una buena acción administrativa,²⁰

¹⁸ "La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común". *Ibid.* p. 36.

¹⁹ "La ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la acción social, y como aplicación es el arte de poner aquella acción en práctica. La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes". *Ibid.* p. 36.

²⁰ "¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cui-

a decir verdad, pinta un cuadro del mundo feliz. No obstante, es una derivación lógica de su concepción administrativa mantener el interés público, en cuanto suma de los intereses privados. A la expresión ¡Qué no debe esperarse de la administración! y su respuesta, abarca la totalidad de las relaciones sociales o por lo menos se haya presente en las diversas manifestaciones humanas. Por ende, el hecho administrativo y los objetos en que recae su acción son cosas distintas; ahora bien, es indudable que a partir del lugar y ámbito de su expresión nos da la clave para entender su naturaleza. Así observamos que la tutela y el servicio se hayan presentes, así como el dominio político y la dirección administrativa.

En este momento del análisis es necesario dar respuesta a la pregunta, ¿Qué es la administración? ¿Qué es lo que abarca y vela por la "buena convivencia humana" en los términos de Bonnin?

En primer lugar establece que es *una potencia*. En este sentido, adquiere varios significados. Primero como virtud para ejecutar una cosa o producir un efecto; en segundo como imperio y dominación; en tercero como virtud generativa; cuarto como poder y fuerza de un Estado y, por último, como entendimiento, voluntad y memoria. Creemos que la administración en cuanto *potencia* cubre los cuatro

dados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia; la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos". *Ibid.* pp. 36-37.

significados y mediante un análisis riguroso de su desenvolvimiento histórico son demostrables estas atribuciones. Ahora bien, en cuanto sujeto (potencia) tiene su predicado (que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas). Entonces no es una potencia negativa o distributiva, sino que por el contrario, es constructiva y positiva y con alto sentido ético-histórico (da una dirección más conveniente...) en cuanto que toma posición en la correlación de las fuerzas motoras de la historia (seres organizados...). Sólo en este momento de la definición, el autor ofrece los atributos de la administración como ciencia, establecimiento social y como gobierno civil.

La definición²¹ y los atributos²² de la administración no se expresan como hipótesis en el pensador decimonónico sino como resultado o conclusión de su obra, puesto que se observa a lo largo del trabajo un riguroso método en el análisis y una firme convicción de que se está en el camino correcto. Los principios fundamentales en los cuales se basa son:

1o. Que la administración nació con la asociación o comunidad.

- 2o. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3o. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4o. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.²³

El primer principio tiene una connotación histórica en la medida de que sólo a partir de cierta madurez de las estructuras sociales es posible el desarrollo de la administración. Coqueteando en el terreno positivista diríamos que su existencia es posible cuando maduran los lazos de solidaridad orgánica*. Al conjunto de relaciones sociales que nacen de las necesidades individuales el autor los llama *dependencias sociales*²⁴ de acuerdo con el primer principio. Estas son el primer elemento de la administración, puesto que su objeto es conservar y presentar el conjunto de las relaciones individuales en cuanto interés público. La suma de las necesidades individuales contribuyen a las necesidades comunes o de la sociedad, las cuales deberán conducirse de acuerdo al interés público, la potencia que reúne y establece una dirección adecuada a estos requerimientos sociales es la administración, por consecuencia, la administración pública será el gobierno de la comunidad y se haya por tanto en manos de los ciudadanos. En este sentido, nos viene a colación el problema de situar el gobierno político y diferenciarlo del gobierno civil,²⁵ que es la administración. Es tradición

²¹ "Definiré pues así la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". *Ibid.* p. 37.

²² "Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados" de la naturaleza de las cosas que arregla.

"Instruida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción, ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución". *Ibid.* p. 37.

²³ *Ibid.* p. 48.

* Lo que une a los individuos es lo que los diferencia.

²⁴ "Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad". *Ibid.* p. 41.

²⁵ "Por poco extenso que sea el territorio, esta división de la asociación en pequeñas comunidades, establecidas natural-

entre los teóricos modernos de la ciencia administrativa confundir gobierno civil y gobierno político. Así, Wilson habla de la administración como el gobierno en acción. A la vez, parte de la relación entre pensamiento que dirige y el brazo que ejecuta, es decir, entre política y administración. La separación y la fusión entre estas dos prácticas sociales por la teoría ha originado un círculo vicioso difícil de superar. Bonnin, por el contrario, sitúa la distinción entre gobierno y administración en otro nivel, así:

- a) El gobierno no es el pensamiento que dirige, por que este se halla en la voluntad pública que es la ley.
- b) La acción ejecutiva de la administración no emana del gobierno, sino de la voluntad de la ley.
- c) El gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no necesaria para la vida social.
- d) En la administración reside y no en el gobierno, el poder natural y político de formar leyes y hacerlas observar.
- e) El gobierno y la administración no son más que expresiones de la ley o de la voluntad general, por ello, se pueden reunir, el primero, para vigilar y censurar la ejecución de la ley y el segundo para ejecutarla.²⁶

mente por las reuniones de familia, que forman las poblaciones urbanas o rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentran interesados por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociación es el gobierno político, porque abraza la nación". *Ibid.* p. 47.

²⁶ *Ibid.* pp. 50-51.

En suma, la administración tiene por objeto el orden social²⁷ en cuanto interés público y el gobierno, el orden político.

En su esfuerzo por delimitar el campo y ámbito de la administración, Bonnin, la distingue de la justicia. La primera es la regla general en cuanto no es posible concebir la sociedad sin magistraturas para conservar y preservar el interés y orden público; la segunda es la regla particular, en cuanto que se constituye como remedio de los males sociales.²⁸

El esfuerzo por diferenciar la administración de otros hechos sociales a partir de la actividad práctica, implica una interpretación teórica de la naturaleza de la administración pública capitalista y un proyecto político que rebasa los esquemas administrativos del absolutismo.²⁹

²⁷ "Así, la administración tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrador con la comunidad y de ésta con cada uno de ellos, es decir, las personas, bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público. Abraza cuanto tiene relación con este orden, que solo ella se sostiene; todo cuanto tiene a estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extranjero; el estado civil y las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, ríos, caudales del comun, y la policía urbana y rural". *Ibid.* pp. 51-52.

²⁸ "Así es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administración, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia". *Ibid.* p. 56.

²⁹ En la monarquía absoluta "la voluntad del monarca es la ley; los magistrados son sus agentes y es preciso que todo recuerde al príncipe y a su autoridad... la administración (del *Estado Capitalista*) por el contrario, es popular y por consecuencia todo debe recordar en ella a los ciudadanos su participación en los asuntos de interés público". *Ibid.* p. 65.

Si bien es cierto que en los términos de Bonnín la administración pública es la totalidad de la acción social, por ende de todas las clases sociales,³⁰ no podemos sustraer, por esta razón, un alto grado de bonapartismo en su concepción. Sin embargo, refleja una necesidad apremiante de institucionalizar los poderes de la división, en lo administrativo, judicial y legislativo. El espíritu burgués con su funcionalidad racional hace de la administración un recurso para propósitos de su lucha política, la nueva sociedad burguesa exigía una sociedad racional, un Estado racional, una administración pública racional y un derecho racional; por lo tanto, calculable y vinculado a normas de carácter general. La atribución que le confiere a la administración, en los términos de ejecución de las leyes de interés general, lo que significa una garantía de las libertades individuales y una limitación de la acción administrativa, en cuanto acción estatal, aparece por ende el concepto de Estado de derecho, cuyo propósito es impedir la formación de categorías de individuos distintas entre sí, así como mantener su igualdad jurídica, a pesar de sus diferencias económicas y de clase. Lo que en última instancia se haya en este razonamiento es la separación o diferenciación del Estado y la sociedad civil.³¹ La división que hace Bonnín entre gobierno y administración no es más que reproducir en el nivel teórico una realidad concreta, la existencia de

una administración estatal que tiene por objeto la organización racional y efectiva de la sociedad en los marcos de la nueva legalidad burguesa.

La estructura de la obra de Bonnín abarca tres instancias que conforman la doctrina administrativa. La primera se refiere a la naturaleza de la administración que radica, en su sentido más abstracto, en cuanto relación social,³² el análisis de su carácter corresponde a la ciencia administrativa propiamente dicha. Es evidente que no todo tipo de relación social es objeto de estudio de la administración, sino aquella que tiene que ver con el interés general de la sociedad o que vincule al individuo con la sociedad. Es en este sentido que nuestro autor afirma que la doctrina administrativa es independiente de tiempos y países, por tanto universal.³³

La ciencia administrativa tiene su objeto de análisis, desde el momento que el hombre vive en sociedad. Así, los principios de ésta, devienen de la sociabilidad; por lo tanto, los principios que establece Bonnín son de explicación y no de aplicación, como pretenden algunos autores norteamericanos, tales como Gulick, lo mismo que el inglés Urwick.

La otra instancia de la doctrina administrativa que tiene temporabilidad y carácter espe-

30 "La ciencia administrativa es muy extensa sin duda, efecto de que todo en la sociedad es administración y su acción abraza todas las clases". *Ibid.* p. 78.

31 "El reconocimiento del principio de la sociedad como algo distinto del Estado contribuyó así, de modo esencial, a la delimitación consecuente y sistemática de la Administración en sus efectos exteriores". Forsthoft, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. p. 75.

32 "Porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente... porque todo cuanto concierne a acreditar al estado social de los individuos pertenece a la administración". Bonnín, *op. cit.* p. 25.

33 "Pero cualesquiera que sean los sistemas de administración de las naciones con relación a las personas y cosas la doctrina administrativa es independiente de tiempos y de países, y por consiguiente universal". *Ibid.* p. 27.

cífico es la organización administrativa, la cual, es consecuencia de la actividad práctica del hombre o de las relaciones sociales de producción, así, la administración colegial, patrimonial y burocrática corresponden a estadios del desarrollo humano o al modo de producción. En este sentido, Bonnín tiene el cuidado de diferenciar naturaleza y organización para efectos de la doctrina administrativa. De este modo, el primero se refiere a la ciencia y el segundo al arte administrativo.

La tercera instancia se refiere a la acción administrativa³⁴ que consiste propiamente en su concepto como potencia y de su objeto:

conciliar el interés privado con el interés público. En este campo influyen cuestiones de moral y ética que el autor llama moral administrativa, sin embargo, toda acción administrativa deberá de basarse en la ley como principio fundamental.

Este resumen de la estructura doctrinal de la obra de Bonnín nos muestra que tiene una lógica, metodología y carácter científico, por lo que es aventurado situarlo como el creador de la ciencia administrativa. Por ello compartimos con el autor creer que es posible pasar sin la teoría en administración, es privarse de los medios de saber y de obrar bien.³⁵

³⁴ "Y en esto consiste ó se funda la accion de la administracion sobre las personas, como especialmente encargada de reunir los intereses privados y ligarlos al interes general". *Ibid.*, pp. 93-94.

³⁵ *Ibid.*, pp. 127-128.