

LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO: DEL ABSOLUTISMO AL ESTADO LIBERAL

Dr. Leonardo Santana Rabell*

Uno de los problemas más graves que a mi entender encaran los estudios contemporáneos sobre administración pública, especialmente en su vertiente norteamericana es la falta de vinculación de su objeto de conocimiento con la historia, y unido a ello, la ausencia de una perspectiva filosófica que sirva de referencia para enmarcar los problemas que supuestamente pretende explicar. Los dos enfoques predominantes en esa vertiente: los análisis de política pública y las teorías organizacionales no han sido adecuados para superar la crisis de conocimiento que parece ser eterna en nuestra disciplina. El primer enfoque está dominado por un claro pragmatismo y formalismo ahistórico e inmediateista, y el segundo, a pesar de ser la tendencia más “progresista” y a veces radical, todavía no alcanza a ubicar el problema en su justa perspectiva histórica precisamente por obviar o desatender lo que es concreto, particular y distintivo de la administración pública.¹ Es por ello que en este trabajo me propongo discutir a manera de hipótesis iniciales lo siguiente:

1. Que la administración pública desde sus inicios hasta nuestros días ha sido una tecnología, un conocimiento al servicio del poder, y que por lo tanto no puede estudiarse como si fuera neutra o apolítica. Sus formas con el paso del tiempo han variado, pero el contenido sigue siendo el mismo: mantener a la sociedad bien controlada para

* Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

¹ He tratado este tema en *Filosofía, Tecnología de Poder y Administración Pública*. Ponencia presentada el 24 de abril de 1986 ante el taller de discusión sobre los problemas de la administración pública. Escuela Graduada de Administración Pública, UPR. En este documento hago unos comentarios a la ponencia del Dr. Manuel Angel Morales, *Filosofía, razonamiento práctico y análisis de política pública (fotocopiado)*. Véase además mi artículo “Tendencias recientes en el replanteamiento del estudio de la Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*, Vol. XVII, Núm. 2 (marzo, 1985, págs. 13-51

asegurar el orden social y la reproducción de la vida material y espiritual de la sociedad.

2. Que este sistema de dominación surge, se desarrolla y consolida en la época moderna. Por lo tanto su estudio está vinculado necesariamente con la formación y evolución del Estado y sus relaciones con la sociedad que le sirve de sustento. En este sentido, toda la administración pública es administración estatal cuya finalidad última es la vigilancia y control de la sociedad mediante un conjunto bien elaborado de técnicas y tácticas de poder (mecanismos administrativos, instituciones jurídicas, fiscales, coercitivas y de "demesticación", etc.) y de un funcionariado que representa e impone ese poder.
3. Que hasta que no se acepten los dos puntos expresados con anterioridad el estudio de la administración pública permanecerá como un ejercicio formal, pragmático, ritual, abstracto, carente de sentido y orientación histórica y filosófica.

¿Cómo se ha dado este proceso históricamente y cómo se han construido estas magnas tecnologías de poder, desde el absolutismo hasta el Estado liberal de derecho?; tal es la interrogante que nos proponemos contestar en este primer esfuerzo por promover otras alternativas metodológicas y diferentes niveles de análisis en el estudio de la administración pública.

La formación del Estado moderno

El planteamiento general de este trabajo es que el estudio de la administración pública tiene sus orígenes más remotos en el surgimiento y conformación del Estado moderno; es una disciplina que específicamente se refiere a la organización del poder público y su relación con la sociedad. Con lo anterior también se está proponiendo que la administración pública, al igual que el Estado es un producto histórico y que por lo tanto su examen debe partir de la época moderna, pues, como demostraremos, sólo puede hablarse de administración pública en sentido estricto cuando se consolida el Estado moderno. Esto no significa que antes de este hecho haya dejado de existir la administración, la cooperación y la división del trabajo para alcanzar fines deseados. La administración del imperio romano, la civilización hidráulica, las grandes culturas precolombinas y otras son ejemplos elocuentes de los avances de la tecnología administrativa, mucho antes del advenimiento del Estado. Sin embargo, no es hasta la formación del Estado moderno, esa fuerza organizadora del poder político que combate con tenacidad las viejas estructuras feudales y encauza las nuevas relaciones de producción social, cuando se puede decir propiamente que se inicia el estudio de la administración pública.

El Estado como poder separado de la vida social, con existencia autónoma respecto a la sociedad es un fenómeno típicamente moderno, y por ello "no tiene nada que ver con la *teocracia oriental* o la *polis* griega o las *civitas* romana, en las que sociedad y Estado parece confundirse en una sola y única entidad, o con el *feudo* medieval, en el que lo político se confunde con la propiedad territorial y la comunidad natural que le es propia como forma de organización económica".² De hecho, la palabra *Estado* es de origen moderno y fue utilizada por primera vez en un texto político por el genial secretario Florentino Nicolás Maquiavelo. Los antiguos, como es sabido, utilizaban otros conceptos tales como: *polis, civitas, regnum, respublica, imperium* para referirse a la organización política.³

El Estado surge con la crisis y desmembramiento del sistema feudal y con el consiguiente desarrollo del capitalismo y la nueva clase burguesa. Los orígenes de este primitivo "Estado moderno" se encuentran entonces en la Alta Edad Media, justamente en el periodo de crisis que caracterizó la transición del feudalismo al capitalismo. Este periodo que abarca los siglos XIV y XV se distingue por el colapso de prácticamente toda la economía feudal y por los inicios de una crisis ideológica que se va a manifestar más adelante en la reforma protestante y otros movimientos reformistas y científicos; la polarización de diferentes grupos sociales; el creciente intercambio mercantil; la expansión del comercio y la conquista de América.⁴ Estos cambios son tan profundos y radicales que en su conjunto destruyen el ya caduco orden feudal e inician la nueva era capitalista.

Ahora bien, el proceso de formación del Estado moderno se consolida con el absolutismo especialmente durante los siglos XVII y XVIII. Es aquí cuando se crean y desarrollan un conjunto de instituciones nuevas y modernas. La *centralización, unificación y monopolización* del poder son los mecanismos principales utilizados por el soberano para lograr el orden y la paz social en su territorio y proveer la prosperidad material y moral del país.

² Arnaldo Córdova. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1973, pág. 17

³ *Ibid.* Pág. 18-19.

⁴ Eric Hobsbawm. "Del Feudalismo al Capitalismo" en Rodney Hilton, ed. *La transición del feudalismo al capitalismo*. Editorial Crítica, Barcelona 1980, págs. 223 a 230. Algunos autores llaman "primitivo Estado moderno" al Estado absoluto para diferenciarlo del Estado moderno propiamente tal que tiene sus fundamentos materiales e ideológicos en el liberalismo y la juridización de la vida pública que ocurre en el siglo XIX pero que sus raíces se encuentran en las revoluciones francesas y norteamericana. Vid; Richard Van Dulmen, *Los inicios de la Europa Moderna: 1550-1680*. Siglo XXI, México, 1984.

Del análisis realizado de diferentes textos he concluído que los elementos principales que definen la creación del Estado absoluto son los siguientes:⁵

1. Centralización del poder en el soberano mediante el desposeimiento de los privilegios estamentales y provinciales y la consolidación de su dominio en todo el territorio nacional. Es decir, *soberanía* sobre toda la población que vive en un territorio claramente delimitado.
2. Formación de un ejército nacional estable bajo la dirección y supervisión del monarca.
3. Constitución de un nuevo sistema administrativo (aparato técnico-administrativo) compuesto por un funcionariado permanente y técnicamente especializado (burocracia) al servicio personal del soberano.
4. Centralización de la administración y de las finanzas estatales para garantizar un mayor control y manejo en la recaudación e imposición de tributos, aranceles y otros impuestos.
5. Sometimiento e integración de los poderes intermedios y autónomos, especialmente de la nobleza local o regional y otras fuerzas tradicionales (la Iglesia) al poder regio.
6. Formulación y aplicación de leyes generales mediante la creación de un aparato jurídico unificado, nacional y pretendidamente racional.

Este proceso largo y complejo, de ninguna manera uniforme se hizo patente en las naciones europeas, especialmente en Francia y España, en los territorios alemanes de Prusia, Austria y Baviera y con algunas variantes en Inglaterra. El sostén, la médula de todo el sistema se encontraba en el ejército permanente y en la burocracia. La coersión y la administración se convierten así en las dos tecnologías de poder para racionalizar las actividades estatales y garantizar la sobrevivencia de la incipiente economía de mercado.

Es durante esta época que se desarrolla en la vida cortesana un "culto al poder" que se traduce en la glorificación y exaltación del soberano. Las pompas y ceremonias de la corte van a simbolizar el poder del monarca y se convierten en centro de envidias e intrigas palaciegas. La riqueza y el poder se

⁵ *Ibid.* Págs. 300-383; Arnaldo Córdova *Op. cit.* Rodney Hilton, ed. *La transición del feudalismo al capitalismo*; Martin Krygier "El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto" en Eugene Kamenka y M. Krygier. *La burocracia: trayectoria de un concepto*, Fondo de Cultura Económica, México 1977. Ricardo Uvalle. *El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México 1984; Omar Guerrero. *La administración pública del Estado capitalista*, Institute Nacional de Administración Pública, México, 1979.

expresan *exteriormente* en una corte numerosa, refinada y lujosa que se distanciaba cada vez más de la vida concreta de los súbditos y la nobleza, pero que contribuyó con gran eficacia en el proceso de unificación y afirmación del poder real. Como sugiere Van Dülmen, detrás del ceremonial ostentoso y del lenguaje refinado de los miembros de la corte se llevó a cabo la centralización política cuya responsabilidad principal recayó en una burocracia racional, eficiente y especializada que, como señalábamos, siempre fue el elemento nodal de este "primitivo Estado moderno".

En efecto, este complejo y centralizado aparato administrativo es imprescindible para realizar las tareas que hemos bosquejado en estas notas. Gradualmente las relaciones de servidumbre, patrimoniales y personales se sustituyen por normas escritas y de alcance nacional. El funcionario estatal reemplaza a las prebendas administrativas y el cargo a la personal. Así, el poder centralizado del Estado permite la diferenciación y especialización de las actividades administrativas. Las normas y reglamentos con validez para todo el territorio nacional, el poder de tributación y control fiscal universal y la capacidad de coersión sobre todo el territorio se realizan a través de un complejo sistema burocrático que hace presente, en todos los resquicios de la sociedad, la figura del monarca.

Durante este período de composición y desarrollo del aparato estatal burocrático tres grupos de funcionarios van a ser los ejes de todo el sistema.⁶ En primer lugar, encontramos a los representantes o delegados de la autoridad real (señores de la corte). Este grupo de funcionarios era el más numeroso, el mejor remunerado y los más fieles servidores del rey. Se reclutaban de las familias más prominentes de la nobleza y de la burguesía. Conviene recordar aquí que estos funcionarios eran servidores del rey y no de la nación como tal, sus cargos por lo general eran hereditarios, y por ende, propiedad privada de estos funcionarios. Por tal razón podrán comprar o vender sus cargos a su libre albedrío.

El segundo grupo de empleados lo constituían los llamados consejeros de carrera. Estos se desempeñaban casi siempre en la administración central y por sus conocimientos y formación académica en derecho, humanidades y finanzas, se convirtieron en los primeros funcionarios especializados del "primitivo Estado moderno". Por último, estaban los "comisarios" e "intendentes" quienes también eran funcionarios técnicamente especializados y su función principal consistía en supervisar el desempeño del funcionariado local o provincial, además de realizar encomiendas especiales del soberano.

⁶ Vid. R. Van d Dülmen. *Op Cit.* Págs. 316-318.

La administración central, aunque no era exactamente igual en todos los países estaba compuesta por tres instituciones fundamentales: *El Consejo de Estado*, *El Secretario de Estado* y *El Primer Ministro*.⁷ El Consejo de Estado era un cuerpo colegiado con funciones específicas de asesorar al rey en materia de política interior y exterior. Los consejos se reunían todos los días y estaban divididos en departamentos. Sus miembros pertenecían a la nobleza y algunos a la alta burguesía; poseían una formación académica y vasta experiencia en asuntos de gobierno. El Secretario de Estado correspondía al puesto de ministro y ejercía una función de intermediario entre el Consejo de Estado y el rey. Finalmente, la institución del Primer Ministro adquirió gran significación y preponderancia en los casos de monarcas muy jóvenes o demasiado débiles. Sus decisiones estaban subordinadas a la voluntad real y podía ser destituido en cualquier momento. Sin embargo, en la práctica y en la cotidianidad de la administración el Primer Ministro era quien dirigía las riendas del gobierno. Para ilustrar su importancia y la gran influencia que ejercieron los primeros ministros en la política europea basta recordar los nombres de Richelieu en Francia, el duque de Buckingham en Inglaterra o al conde duque de Olivares en España.

Lo que he señalado hasta ahora no sólo significa la unificación, centralización y monopolización del poder sino que es en realidad *la culminación de un proceso que comenzó a cuestionar las formas tradicionales de gobernar a la sociedad*. Es un cambio radical en el ejercicio del poder que se evidencia, como justamente ha señalado Foucault, en los innumerables manuales publicados sobre el "arte de gobernar"⁸ durante la época. Esta preocupación va unida con el nuevo concepto de "razón de Estado" que busca fortalecer las fuerzas internas y externas del Estado por lo cual el nuevo sistema de dominación se separa tajantemente de las virtudes tradicionales de la "gubernamentalidad". Desde este momento la discusión sobre el gobierno de la sociedad no estará orientada por las virtudes tradicionales de la justicia, sabiduría o las leyes divinas, sino por el poder. Su campo de aplicación específico es el poder estatal y el control del país. Se crea así una nueva racionalidad dirigida a mantener, consolidar y aumentar el poder del Estado con el objetivo de utilizar sus fuerzas para procurar la felicidad de sus miembros y, sobre todo, el mantenimiento del orden y la disciplina.

⁷ *Ibid*; págs. 318-319.

⁸ *Vid*; Michael Foucault. "Informe de la cátedra de Historia de los sistemas de pensamiento" (1978) en M. Foucault. *El discurso del poder*. Presentación y notas de Oscar Terán; Folio ediciones, México, 1983; págs. 233-237.

De acuerdo con Foucault la formación y consolidación del poder estatal no fue posible hasta que se unieron dos grandes conjuntos de saberes y tecnologías de poder: a) una tecnología diplomático-militar que proveyó las bases para desarrollar y fortalecer las fuerzas del Estado utilizando dos mecanismos fundamentales: las "alianzas estratégicas", negociaciones y compromisos con otros Estados europeos y la organización de un poderoso aparato militar y b) la formación y consolidación de un nuevo conocimiento "científico": la *ciencia de la policía*, entendida ésta como un conjunto de conocimientos, medios y técnicas para hacer crecer, desde el interior, la fuerza del Estado.⁹ Esta ciencia estatal dirigida a nutrir las fuerzas del Estado absoluto tenía la responsabilidad de vigilar todos los aspectos de la vida social, convirtiéndose en la primera gran tecnología para vigilar y controlar la sociedad.

La ciencia de la policía como tecnología de poder del Estado absoluto

Muy poca ha sido la importancia que los tratadistas norteamericanos de la administración pública le han brindado al estudio de la ciencia de la policía como antecesora directa de la moderna disciplina de la administración pública. Por ejemplo, se ignora el hecho de que el concepto de administración pública era totalmente desconocido en el absolutismo, pues como veremos ésta es una noción que surge con el Estado burgués de derecho, cuando se separan formalmente la vida pública y privada. La policía es, pues, el concepto teórico básico al cual debemos referirnos para estudiar la administración en el Estado absoluto. Es conveniente aclarar de inmediato que el concepto de policía en ese momento, no tenía el significado que se le atribuye en nuestros días:

El uso de la palabra "policía" era distinto que el que se le da en la actualidad. Su raíz etimológica es la voz griega *Politeia* o régimen establecido en la *Polis* (Estado), que al latinizarse "politia" pasó como policía al español: *polizia* en italiano: *police* en francés; *polizei* en alemán y *police* (*polity* y *policy*) en inglés. Sin embargo, a partir del siglo XVI no se usa la palabra policía para referirse a la forma de gobierno, sino más bien a los procesos constructivos del Estado para hacerle progresar material, intelectual y moralmente.¹⁰

⁹ *Ibid.* Véase también; Michael Foucault; "Dioses pastores y hombres; El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado" en *La cultura en México, Revista Siempre*; núm. 1084, (noviembre, 1982) págs. III-IV.

¹⁰ Omar Guerrero. *Las ciencias camerales: el origen común de la administración y la economía política durante el absolutismo español* (fotocopiado) 1985.

Como se puede observar el concepto de policía significa la actividad, la acción del poder en la sociedad, pues se entiende como actividad constructiva, poder, tecnología al servicio del soberano y al engrandecimiento de la nación.

La idea de la policía según Richard Van Dülmen tiene dos características peculiares: la primera es que, como sabemos, no se distingue entre asuntos públicos y privados y, la segunda, que también desconocen una clara diferenciación entre las exigencias económico-materiales y las ético-religiosas.¹¹ Su objetivo es el orden social y moral, y por tanto basaba su legitimidad en el "bienestar general". Los bandos de policía y buen gobierno, las órdenes reales y las reglamentaciones estaban dirigidos formalmente a formular una política social centrada en tres aspectos:¹² a) contener el despilfarro y lujo para asegurar el sustento de la población y velar por la moral cristiana; b) eliminar la delincuencia y la vagancia, pues contradecían los fines perseguidos y amenazaban la seguridad y fortalecimiento de la población y c) atenuar la pobreza y las enfermedades mediante la caridad, promoviendo medidas sanitarias y atención médica.

Michael Foucault considera que el objetivo de la policía como "arte racional de gobernar" es lograr lo que él designa como "Estado-riqueza-tranquilidad-felicidad".¹³ En este sentido su prioridad es la población, su fortalecimiento y cuidado, ya que se concebía como la fuerza esencial para el enriquecimiento del Estado. Se intenta desarrollar una política planificada de salud e higiene pública para disminuir la mortalidad, enfermedades, epidemias, etc. La población se convierte en el elemento central para producir riqueza, pues el nuevo sistema económico se fundamentará en una fuerza de trabajo libre y saludable. No es exagerado decir entonces que en última instancia el objeto de la policía es la vida: "lo indispensable, lo útil y lo superfluo de esa vida". De esta manera lo ha expresado, Omar Guerrero:¹⁴

Actuando en pro del progreso material, intelectual y moral de los súbditos del Estado absolutista, la policía se relacionaba con la vida material, intelectual y moral de los mismos. Estaba preocupada por la habitación, los alimentos y la producción de los bienes para la vida. Sus materias comprendían: educación, costumbres de los súbditos, religión y temas similares. Se

¹¹ Richard Van Dülmen. *Op. cit.*; pág. 35.

¹² *Ibid.*

¹³ Michael Foucault. "Informe..." *Op. cit.*; pág. 237.

¹⁴ Omar Guerrero: *Op. cit.*; pág. 9.

interesaba en la salud pública, en la salubridad del aire y el agua, en los bosques, la industria, el comercio, la agricultura, así como en todo lo referente a la sociedad, pero desde el punto de vista de la administración pública. El ejercicio de la medicina era una de sus materias, no en su sustancia, sino por su efecto en el bienestar de la población o por el perjuicio que pudieran ocasionar sus desviaciones.

Entre los tratadistas más importantes de la policía cabe destacar a los siguientes: Nicolás Delamare (1639-1723), Juan Henrique Von Justi (1717-1771) y el Barón von Bielfeld (1716-1770)¹⁵.

Nicolás Delamare quien fue un destacado jurista y alto funcionario de la monarquía francesa publicó durante los años de 1705 y 1713 su conocido *Tratado de Policía* compuesto de seis volúmenes y más de 3,000 páginas. Para este autor el objeto de la policía es "conducir al hombre a la felicidad más perfecta que puede gozarse en esta vida". El contenido es "omnicomprensivo", pues además de discutir el tema de la policía en general y de sus magistrados y oficiales, examina con detenimiento las siguientes materias: religión, costumbres, sanidad, economía (comercio, viveres, carreteras y caminos, y artes mecánicas), el mantenimiento de la tranquilidad, ciencias y artes liberales y, finalmente, la servidumbre, obreros y pobres. La policía tiene la misión de vigilar todos estos aspectos, es decir, absolutamente todo lo existente en la sociedad.

Von Justi fue una figura muy destacada en el cameralismo alemán y desempeñó altos cargos administrativos al servicio de Federico el Grande.

¹⁵ La discusión sobre los autores y sus obras contenida en esta parte del trabajo en lo esencial se apoya en información recogida de los siguientes textos: Mariano Baena del Alcazar. *Los estudios sobre administración en la España del Siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios políticos, 1968; políticos, 1968; Luis Jordana de Pozas. "Presentación de la obra de Don Tomás Valeriola 'idea general de la policía o tratado de policía'". En Tomás Valeriola. *Idea general de la policía o tratado de policía* (1778 y 1805). Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977 (Colección Clásicos de la Administración, Núm. 3); José Gascón y Marín "La Ciencia de la Policía" en Comisión de Homenaje al Profesor Jordana de Pozas con Motivo de su Jubilación Universitaria. *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Vol. I, Instituto de Estudios de Política, Madrid, 1961; Georges Langrod, "La ciencia de la Administración Pública en Francia". *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Puerto Rico, Vol. I, Núm. 3 (sep. 1977); Omar Guerrero "Las ciencias camerales: El origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el Absolutismo español". (fotocopiado) 1985. Invito al lector curioso a leer estos textos pues entre ellos existen inconsistencias y hasta contradicciones. Me he limitado solamente a extraer lo que considero más importante para los fines expositivos de este trabajo, obviando la rica polémica que se puede desarrollar si se hace un análisis más detallado.

Una de las peculiaridades de su obra es que intenta delimitar la ciencia de la economía política de la ciencia de la policía. En 1758 publicó en Gotinga su obra maestra *Elementos de la policía*. De acuerdo con Jordana de Pozas en esta obra se parte de dos conceptos distintos de la policía. Uno *extenso* que concierne a los asuntos internos de un Estado, que trata de aumentar su poder y el uso de sus fuerzas, pero también a procurar la felicidad de sus súbditos mediante el fomento del comercio, la hacienda, la agricultura, minas, maderas, bosques, etc. Se da por entendido que la felicidad del Estado depende de la *inteligencia* con que estos elementos estén bien administrados. El otro concepto de la policía es *limitado* pues comprende exclusivamente el orden y la disciplina.

Los *Elementos de la policía* se dividen en tres libros. En el primero se discute los problemas de la agricultura, la ciudad, la población y la sanidad. En el segundo se estudia todo lo referente a las mercaderías, manufacturas, oficios y profesiones, comercio, crédito y economía. Finalmente, el tercer libro está dedicado a analizar las costumbres de los súbditos especialmente el orden y la disciplina que debe existir entre ellos.

Esta obra de gran importancia y difusión en su época, fue utilizada como texto obligatorio en diferentes centros de enseñanza y adiestramiento de oficiales públicos. Aquí se destaca la importancia de la población y la necesidad de disponer de estadísticas confiables sobre los aspectos demográficos y económicos de la sociedad. Langrod ha señalado que con Von Justi se inicia el estudio y la enseñanza en forma sistemática de técnicas para contabilizar, medir, analizar y comparar el crecimiento poblacional; la movilidad y migración; la mortalidad; movimiento de mercancía; circulación de moneda; catástrofe y propiedad y hasta la "contabilidad de la moral y honradez" de los habitantes de un territorio determinado.

El tercer autor que hemos mencionado es Jacob Friedich Barón Von Bielfeld fue consejero de Federico el Grande y en 1760 publicó en francés su poco conocido libro *Instituciones Políticas*. Esta obra trata temas muy diversos y gran parte de ella está dedicada a materias de organización y comportamiento político y diplomático. Sin embargo, su importancia particular para este trabajo es que define claramente los cinco objetos o preocupaciones centrales de la policía, a saber: a) civilizar la nación; b) mantener buen orden en el Estado; c) mantener orden y paz en la sociedad y hacer observar las leyes; d) establecer en el Estado una "buena y exacta" policía y e) construir un Estado floreciente, opulento y respetado por sus vecinos.

Estos textos son traducidos y estudiados ampliamente en los diferentes países europeos logrando una gran difusión en la teoría y práctica. En España se han detectado como sus primeros cultivadores a Antonio Francisco Puig

Gelabert, Tomás Valeriola y Valentín de Foronda. Este último es de importancia particular pues su obra *Cartas de Policía* (1810) arroja mucha luz sobre el proceso de transición de la ciencia de policía del antiguo régimen a la moderna ciencia de la administración pública del Estado burgués de derecho.

En síntesis, lo que he querido demostrar hasta ahora es lo siguiente:

1. La policía es la forma particular de administración que adopta el absolutismo como una tecnología de poder para ejercer su intervención totalitaria en la sociedad. Su objeto de estudio no está limitado a las meras prácticas administrativas sino a todos los aspectos de la vida porque la vida misma es su objeto de conocimiento: asegurar el vivir, convivir y la existencia de la sociedad.
2. La policía además de ser una tecnología administrativa es también una “biopolítica”, pues su preocupación, su finalidad es la felicidad, salud y fortaleza de la *población*. Una población entendida como fuerza de trabajo, materia prima más apreciada del Estado, ya que de su fortaleza van a depender las nuevas relaciones capitalistas de producción que se encontraban en pleno desarrollo.
3. La policía se encuentra inmersa en una paradoja porque busca formalmente la felicidad de la población pero al mismo tiempo elimina, destruye y somete al orden a sus enemigos. Es una relación de dominio mediante la cual, para recibir protección, los súbditos se comprometen a obedecer y el príncipe a proveerles felicidad. El elemento básico de esta relación contractual es que para satisfacer las necesidades de la población al monarca se le dota de poder ilimitado para hacerlo. Este poder al organizarse conforma la ciencia de la policía.
4. Los tratados de la ciencia de la policía se distinguen por ser “multidisciplinarios” y abarcadores, incluían prácticamente todo el conocimiento acumulado de las ciencias y las artes de su época. De ahí que sus estudios de ninguna manera se limitaban al aspecto jurídico ni hacían distinciones entre lo público y lo privado. Su preocupación, como hemos dicho, es toda la sociedad, o más específicamente, la administración, vigilancia, y control de la sociedad.

El cameralismo y la rutina administrativa

Resulta muy difícil hacer una diferenciación tajante entre la policía y las ciencias camerales pues ambas en cierto momento se integran y se confunden. Sin embargo, lo que caracteriza a los estudios camerales es que son

fundamentalmente prácticos e intentan una solución directa a los problemas de gobierno; más que una filosofía administrativa su preocupación es pragmática y aplicada.¹⁶

El cameralismo es un movimiento político-administrativo típicamente germano. La *Cámara (Kammer)* era un consejo de oficiales públicos altamente cualificados que asesoraban al monarca en materia financiera y administrativa y que trabajaban en las cámaras o salones reales. Son funcionarios estatales que por vía de la práctica administrativa acumulan amplia experiencia y conocimientos sobre los asuntos del Estado que culminan en la elaboración de inmensos tratados y manuales sobre las rutinas de las oficinas administrativas. Se trata de una mezcla de conocimiento científico e información práctica sobre la economía, contribuciones, política, gobierno, estadísticas y contabilidad; "mitad ciencia y mitad rutina", pero que sirvió para elevar el conocimiento y los niveles de los servicios administrativos de toda Europa.¹⁷ Su importancia principal radica en que a pesar de su carácter eminentemente práctico y empírico establecieron criterios pedagógicos que le dieron difusión y continuidad histórica, convirtiéndose posteriormente en la "doctrina administrativa" del Estado absolutista alemán.

Los rudimentos de las ciencias camerales se pueden encontrar desde los tiempos del Gran Elector, pero no es hasta después del Tratado de Wesfalia en 1648 que este movimiento comienza a desarrollar en la administración alemana. En efecto, en 1655 aparece la obra *El Principado alemán* de Luis Von Seckendorff, considerada como pionera en la formación de la doctrina cameralista. El punto culminante del cameralismo es el bien conocido texto de Von Justi *Economía de Estado* publicado en 1755 y termina este movimiento con las aparición del libro *Principios de policía, Comercio y Finanzas* (1765) de José Von Sonnenfels. Como se puede observar en el título de esta obra, así como el texto anteriormente comentado de Von Justi, en su etapa final los estudios camerales pretendían superar su enfoque técnico-aplicativo y se confunden con la ciencia de la policía.¹⁸

El cameralismo tiene cuatro etapas de desarrollo: 1) *la etapa original* que va desde el siglo XVI hasta el 1656; durante esta fase los escritos cameralistas se caracterizan por el combate contra los escollos y atrasos del feudalismo; 2)

¹⁶ Mariano Baena del Alcázar. *Op. cit.*, págs. 35-42, *Idem.*, Madrid, 1985, págs. 48-49.

¹⁷ G. Longrod. *Loc. cit.*

¹⁸ *Vide:* O. Guerrero. *Las ciencias camerales...* *Op. cit.* y la magistral obra de Albion Small. *The Cameralist; The Pioneers of German Social Polity.* Burt Franklin, Chicago, 1909.

la etapa "sistemática" (1656-1727) se inicia con la obra citada de Seckendorff y la aparición de varios programas y tratados bien definidos sobre la acción gubernamental; 3) la etapa "académica" (1727-1755) que comienza con las primeras cátedras sobre ciencias camerales en las universidades de Halle y Frankfurt auspiciadas por Federico el Grande; y 4) la etapa "científica" (1755-1848) cuyo rasgo distintivo es el desarrollo teórico (o una visión más general del ejercicio del poder) que se elabora a partir de la extensa obra de Von Justi y que concluye con Sonnenfels.¹⁹

En su obra ya citada el profesor Small rechaza la tesis muy generalizada de que el cameralismo era principalmente una doctrina económica ligada al mercantilismo y defiende con sustancial evidencia que el cameralismo es una *teoría y técnica* de gobierno. Su preocupación fundamental no era la práctica económica de las entidades (empresas) o individuos sino el llamado "interés cívico". Las discusiones sobre economía que con frecuencia aparecen en estos textos son *incidentales* y no tienen significado alguno si se analizan fuera de la perspectiva gubernamental o del Estado. El cameralismo es en esencia una tecnología administrativa, no una investigación sobre los principios abstractos de la riqueza, sino un análisis de las disciplinas que pueden ser aplicadas o útiles para el "arte de gobernar".

De acuerdo con Small²⁰ se pueden distinguir dos tipos de estudiosos en esta disciplina: los "cameralistas de oficinas" y los "cameralistas de libros". Los primeros eran aquellos funcionarios reales reclutados para servir al soberano; tenían una excelente preparación académica y su objetivo era eminentemente técnico: buscar a toda costa la eficiencia y la racionalidad en el manejo de los recursos del Estado para lograr el progreso y la felicidad del príncipe y sus súbditos. La eficiencia en el ejercicio del poder mediante el dominio y el conocimiento detallado de las *rutinas administrativas* y la aplicación de los procedimientos gubernamentales es su razón de ser.

Los "cameralistas de libros" provenían de ese grupo; es decir, eran hombres que poseían gran experiencia administrativa, pero trabajan y obtenían tal experiencia con la finalidad de publicar en forma de tratados y manuales sistematizados los conocimientos adquiridos en la práctica administrativa. Su misión era entonces la "sintetización de la rutina y prácticas administrativas" con fines pedagógicos. La transmisión de los "principios" y el *modo operandi* de la gestión administrativa era su afán principal. En este sentido, los cameralistas se convirtieron en los transmisores

¹⁹ O. Guerrero. *Las ciencias... Op. cit.*

²⁰ *Op. cit.*, pág. 6.

por excelencia de la ideología y del conocimiento de la administración estatal pues difundían (universalizaban) los sistemas, procedimientos y formas de gestión con los cuales el Estado alemán formalmente realizaba sus tareas. Su finalidad era *teórica* sólo en el sentido limitado de exponer sus experiencias en forma sencilla y ordenada para orientar las prácticas administrativas. A base de ello construyeron una "ciencia" dirigida a determinar las necesidades fiscales y financieras del Estado. Por ello, el profesor Small también los califica de "fiscalistas", pues es en la administración y programación de los recursos financieros del Estado que los cameralistas se destacan con mayor relevancia.

Ahora bien, su teoría financiera respondía a la visión que tenían los escritores cameralistas de su "sistema cívico". El Estado se consideraba como una *unidad*, una "familia engrandecida" cuya cabeza era el príncipe soberano que, como la conocida metáfora del buen pastor, tenía la misión de cuidar a su rebaño.²¹ Su pueblo no era un conglomerado amorfo de individuos aislados, conformaban una comunidad nacional. Para el cameralismo entonces el Estado constituía una unidad indisoluble, *mística* entre el príncipe y el pueblo. De acuerdo con esta concepción las ciencias tenían la obligación de buscar la máxima eficiencia (calculabilidad) entre medios y fines. Su función era aplicativa, práctica, pues más que una disquisición filosófica sobre los fines del Estado su *misión* consistía en administrar los recursos naturales y las capacidades humanas para lograr la mayor fortaleza, seguridad, felicidad y engrandecimiento del soberano. la racionalización, la eficacia, en una palabra la tecnología administrativa es su preocupación y su legado más importante en la formación del objeto de conocimiento de la administración pública.

La influencia de este conjunto de conocimiento fue significativa para nuestra disciplina pues posterior a 1755 el contenido temático del cameralismo, la policía y la economía política se fundieron y comenzaron a enseñarse en distintas Escuelas de Administración Pública. De acuerdo con Langrod²² durante los años de 1774 a 1784 en Lautern (Baviera) una Escuela muy famosa de Administración que se integró posteriormente con la Universidad de Heidelberg. En Stugart funcionó otra Facultad de Administración durante 1780 a 1793 que fue restaurada en 1817 en Tubinga. Aquí impartió clases el ilustre y conocido jurisconsulto Robert Von Mohl y muchos otros profesores de materias tales como Administración Pública,

²¹ M. Foucault. "Dioses, pastores... *Op. cit.*

²² O. G. Langrod. *Op. cit.*, pág.

Tecnología del Estado y Metodología de Hacienda. Igualmente, en Munich floreció una Facultad de Administración menos especializada y más flexible pues también incluía cursos de Filosofía, Historia y Economía. En Prusia, la Administración (cameralística) se enseñaban en la Facultad de Filosofía de Berlín donde se impartían 21 cursos especiales destinados a adiestrar en técnicas y procedimientos administrativos a los futuros servidores del Estado. Vemos pues que la educación universitaria fue otra aportación fundamental del cameralismo a la difusión del conocimiento administrativo.

En resumen, la enseñanza y sistematización del detalle minucioso en la práctica administrativa y el uso de la estadística para el control de los recursos financieros y el manejo de las personas es el aporte principal de esta tecnología del poder. Su obsesión eran los medios, la técnica y el cálculo financiero para simplificar y mejorar la llamada “maquinaria estatal” con el fin de alcanzar, con la mayor eficiencia y economía, los fines “cívicos” del Estado absoluto y acrecentar su riqueza y poder. El soberano permanecía como el “vigilante” de todo el funcionamiento de la sociedad mientras que calladamente, en las oscuras oficinas de la burocracia pública, estos nuevos “mecánicos” de la administración se encargaban de mantener bien aceitados los complejos engranajes de la maquinaria estatal. El objetivo era la armonía, el orden y la claridad de las funciones así como la eficiencia y economía. No hay duda que para este momento se habían establecido las bases ideológicas y prácticas de la moderna ciencia de la administración pública.

El liberalismo, el Estado de Derecho y la Administración Pública

Hasta ahora he discutido el problema de la formación del “primitivo Estado moderno” y las dos variantes históricas que asume la administración estatal como técnica y táctica de control y vigilancia de la sociedad en el absolutismo: la ciencia de la policía y el cameralismo. Estas tecnologías, a pesar de sus diferencias iniciales, se *funden* para conformar la manera particular de intervención totalitaria del Estado en la sociedad en vías de asegurar la existencia y funcionamiento de las relaciones capitalistas de producción existentes, es decir, el “vivir y convivir de la sociedad”, tal y como le complacía expresar a algunos de sus tratadistas. Los estudiosos de estas disciplinas (junto a sus inmensos tratados y manuales sobre el “arte” de gobernar la sociedad) se pueden considerar, sin lugar a dudas, como los forjadores de nuestra disciplina. Sus obras, como vimos, se difundieron por toda Europa y se establecieron cátedras y escuelas de Administración especializadas en este nuevo saber. La “primitiva ciencia de la Administración Pública” se había creado y su ideología de eficiencia, economía y racionalidad se estableció como un nuevo campo del saber mucho antes de que Woodrow Wilson escribiera su famoso ensayo “El Estudio de la

Administración". Sin embargo, no es hasta que se destruye el absolutismo y se consolida el Estado liberal (Estado burgués de Derecho) que se inicia propiamente el estudio de la Administración Pública, pues nuestra disciplina tiene su origen histórico en la separación del Estado y la sociedad, como instancias formalmente distintas y con existencia autónoma respecto a la sociedad civil.²³ Este fenómeno, como señalé anteriormente es típicamente moderno, producto de la evolución del capitalismo cuyos fundamentos materiales e ideológicos se encuentran en el liberalismo.

El profesor Francisco López Cámara en su excelente texto *Origen y desarrollo del liberalismo europeo*²⁴ sostiene la tesis de que el liberalismo mas que una doctrina filosófica, política o económica es el "gran marco mental" que propició el desarrollo del capitalismo. El liberalismo conforma una especie de "atmósfera intelectual" dentro de la cual surgen principios y teorías diversas pero siempre *acordes* con los intereses de la burguesía. En su tenaz lucha por derrumbar las estructuras feudales esta nueva clase y sus ideólogos se vieron obligados en primera instancia a apoyar el surgimiento de los Estados nacionales y su forma absoluta (Hobbes), pero una vez fortalecida, sus aspiraciones se hayan en conflicto con el régimen político de la monarquía absoluta y por ello elaboran nuevas teorías políticas que sobre una prédica antiabsolutista justificaba los derechos de propiedad y libertad individual (Locke, Montesquieu).

El liberalismo se convierte entonces en un movimiento político contra el absolutismo y todas sus instituciones de dominio especialmente la concepción del Estado intervencionista así como sus bases de apoyo: la nobleza terrateniente y el clero. Este proceso comienza en Inglaterra con la Revolución Gloriosa de 1648, se consolida con las revoluciones americanas (1776) y francesa (1789) y culmina con la instauración del Estado burgués de Derecho (*L'Etat de droit*, el *Rechtsstaat*, el *Rule of Law*, el *Estado de Derecho*) en toda Europa durante el siglo XIX. Es aquí cuando aparece en su máximo esplendor el Estado moderno *separado* formalmente de la sociedad civil. Esta se convierte en el escenario donde se desenvuelve el individuo con sus derechos e intereses particulares que les son inherentes. El Estado por otro lado, al desprenderse de la sociedad para representar los intereses de la nación, asume la responsabilidad de las funciones públicas, distintas de las actividades particulares realizadas por los individuos en la sociedad civil. El

²³ Cfr; Omar Guerrero. *La administración... Op. cit.*

²⁴ Universidad Nacional Autónoma de México, 1971. (Textos Universitarios).

individuo adquiere una doble existencia su *vida individual* en la sociedad civil y su vida genérica como *ciudadano* que adquiere en el Estado. Esta separación entre el Estado y la sociedad implica obviamente la distinción entre vida *pública* y *privada* impensable en formas anteriores de organización social.

En la primera etapa del capitalismo (fase comercial) la burguesía estaba comprometida con cuatro tareas históricas:²⁵

1. Desarrollo de la producción de mercancías y del sistema de distribución comercial.
2. Liberación de las limitaciones y trabas medievales mediante su desarrollo y su organización como grupo social independiente.
3. Superación del localismo político.
4. Formulación de un conjunto de principios filosóficos, políticos, económicos y religiosos que contradijesen a la vieja mentalidad medieval y diesen cohesión a su presencia como nueva clase social autónoma.

Dentro de este conjunto de tareas lo primero que hizo la burguesía fue atentar contra los fundamentos religiosos de la sociedad Feudal con la Reforma Protestante. El fomento de una "visión laica" de la vida obviamente iba acompañada por demandas a favor de mayor libertad de pensamiento y expresión y una concepción científica y racional de la vida. A nivel económico la burguesía impulsó un capitalismo comercial (mercantil) que inicialmente venía a fortalecer al recién fundado Estado Nacional, pero que también proveía las bases materiales para el desarrollo del comercio y las finanzas individuales. En esta etapa el individualismo burgués asume una posición moral o cívica a favor de "fines superiores" representados en la unidad y fortalecimiento de la nación por medio del Estado absoluto y del despotismo ilustrado. Se concebía que la existencia de la sociedad sólo era posible mediante la intervención totalitaria del Estado en la vida social. Desde este punto de vista sólo el absolutismo monárquico y la centralización administrativa podían vencer y destruir los privilegios y costumbres señoriales de la nobleza terrateniente y del clero. Por ello la burguesía consideraba que la función del Estado absoluto era derribar de una vez por todas normas y prácticas de feudalismo. De ahí las continuas demandas de la policía y el cameralismo por mejorar la racionalidad, eficiencia y la administración estatal. Sin embargo,

²⁵ *Ibid.*, pág. 44.

al transformarse esas condiciones, especialmente con el inicio del capital industrial (Revolución Industrial) como una nueva etapa en el desarrollo del capitalismo la situación cambia dramáticamente y el liberalismo se transforma. Se manifiesta ahora una contradicción insalvable entre el Estado absoluto y la aspiración de la burguesía a dominar no sólo en la esfera económica sino también en la política. Como lo señala muy acertadamente el profesor Ricardo Uvalle:²⁶

Cuando la burguesía triunfa sobre los poderes de la sociedad feudal reclama también que el intercambio mercantil no sea "excesivamente" reglamentado por el Estado absoluto. Es decir que al sacudirse las reminiscencias feudales, la burguesía no sólo quiere ser la fuerza económica de la sociedad civil, sino que pretenden conquistar el poder político para ejercer su dominio de clase. Aquí surge la contradicción fundamental entre el Estado absoluto y la burguesía ya que el primero detenta centralizadamente el poder político y como la burguesía también aspiraba a conquistarlo, surge un enfrentamiento insuperable entre las fuerzas antagónicas.

...El Estado absoluto al expandirse a lo largo y ancho de la sociedad civil, disminuyó considerablemente la fuerza de las clases sociales y, a la vez que combatió a la aristocracia terrateniente, también lesionó los intereses de la burguesía. De este modo la burguesía, si bien era directamente beneficiada con la acumulación del capital, no era la que determinaba la reglamentación de tal proceso, porque al no ostentar el manejo del poder político, era el Estado absoluto el que elaboraba y ejecutaba la legislación económica.

Así, la burguesía con pretensiones de dominación política, no podía concretar su proyecto mientras existiera el Estado absoluto, ya que éste llegó a transformarse en un Estado de despotismo ilustrado que coartó las libertades civiles de manera severa. La burguesía se sintió agredida políticamente y más cuando el poder central empezó a imponer cuantiosos gravámenes para el sostenimiento del aparato estatal. Además, los impuestos no sólo

²⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *Op. cit.*, págs. 121-122.

obligaban a la clase capitalista, sino también a las clases desposeídas. Así la desigualdad entre las clases sociales se hizo más patente, pero al mismo tiempo empezó a germinar la semilla de la inconformidad.

Al surgir estas condiciones el proyecto de la burguesía dejó de ser compatible con la del tipo de dominación que ejercía el Estado absoluto. Se hace imperativo formar un nuevo Estado y una nueva concepción de la administración estatal predicada en lo siguiente: menos impuestos, menos burocracia, menos controles e ingerencia estatal y mayores derechos y libertades individuales especialmente de propiedad privada y de mercados (libre concurrencia). Este nuevo régimen garantizaría por un lado el “interés público” y por otro la “prosperidad de sus negocios”. El liberalismo se convierte entonces en la crítica militante de la forma de dominación absoluta. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad se van a fundamentar en un conjunto de ideas y prácticas muy distintas al “pastorado” de la época anterior. Ahora el individuo posee una serie de derechos que son naturales e inalienables y los conserva en cualquier tipo de asociación política en que entre a formar parte. De ahí que las relaciones entre el Estado y la sociedad son fruto de un convenio entre individuos libres e iguales, por lo tanto se rechaza el concepto de la autoridad ilimitada del monarca y la separación de poderes se convierte en el procedimiento fundamental para combatir el absolutismo.

Estas demandas por las libertades individuales y políticas iban aprehadas a la teoría del liberalismo económico que rechazaba de plano cualquier intervención del Estado en la vida económica (relaciones de producción) pues por mínima que fuera atentaba contra “la armonía preestablecida” del mercado. Las bases materiales, ideológicas y morales que sustentaban al absolutismo habían desaparecido y su existencia, junto al cadáver del feudalismo estaban a punto de ser enterrados para siempre. Así, las funciones del Estado y su administración cambian y asumen un nuevo papel en el sistema de dominación política recién inaugurado por el Estado de Derecho. Como lo explica el profesor Francisco López Cámara:²⁷

Desde el punto de vista político, el Estado pierde sus atribuciones absolutistas de la época anterior. Su papel debe reducirse a la

²⁷ *Op. cit.*, pág. 47.

organización de la defensa nacional, a la administración de justicia y a la promoción de obras públicas. Su gestión es, pues, meramente administrativa y, en el aspecto económico, puede en todo caso operar como una especie de árbitro en el sistema de la libre empresa. De aquí se infieren los fundamentos ideológicos que van a dominar toda la teoría económica del capitalismo de competencia. Concebida la sociedad como la suma de los individuos, se supone que su existencia se justifica ante todo por la forma en que permite las relaciones económicas de éstos. No hay, es cierto, una base contractual, pero la sociedad operará como una especie de "mercado libre" cuyo equilibrio interno depende de la aplicación que tenga el principio del máximo provecho individual. La concurrencia no estará ya regida por el Estado... sino por aquel "orden natural" de que hablaba Adam Smith. El libre cambio es concebido entonces como la base de todo régimen económico verdaderamente productivo.

Las leyes que emanan del Estado son producto de la "racionalidad política" y de la "voluntad general", no del capricho del monarca. Con el Estado de Derecho la acción administrativa va a estar limitada al ámbito jurídico, aunque como bien señala Baena²⁸ algunos tratadistas también incluyen en sus escritos aspectos amplios y generales de la ciencia de la administración, así como reglas prácticas y aplicativas de acción administrativas que como vimos fueron herencia teórica y práctica de la antigua ciencia de la policía y del cameralismo. Son autores en transición que surgen al calor de la Revolución Francesa, pero que bajo su retórica liberal se esconden fuertes elementos de la policía. El caso más notable lo es el francés Juan Carlos Bonnín, quien en 1808 publicó su extraordinaria obra *Principes d'Administration Publique* y que por ello Omar Guerrero lo designa como el "padre de la Administración Pública moderna". Este autor fue uno de los primeros que designó a este objeto de conocimiento por su nombre y apellido: Administración Pública.²⁹ Para Bonnín la ciencia de la Administración Pública es una "ciencia de la administración de la sociedad"

²⁸ Vid., M. Baena del Alcázar. *Curso de... Op. cit.*, pág. 25.

²⁹ Omar Guerrero. *Introducción... Op. cit.*, págs. 83-98. Esta obra fue traducida al español en 1834 por D. M. J. Saavedra con el título *Compendio de los principios de la administración*. Imprenta de José Palacios, Madrid. Para G. Longrod el "verdadero progenitor" es L. Von Stein con su obra *La Ciencia de la Administración Pública* publicada en 1865.

que surge como resultado de la naturaleza social del ser humano y que sintetiza diversas ciencias sociales tales como la ciencia política, sociología y economía. Su propósito es “la felicidad, el vivir y sobrevivir” de toda la sociedad mediante la eficiencia y la orientación moral del Estado. En este sentido, su preocupación metodológica es el *conjunto social*, la administración de la sociedad para sustentar la vida de ésta en sus múltiples aspectos: material, moral e intelectual. La administración pública, es pues, una “tecnología” que nutre el desarrollo social, sin necesariamente identificarse con una institución particular del Estado. Mucho se puede decir de este gran pensador francés que escribe en los albores del liberalismo, pero creo que por el momento es suficiente con señalar sus principios fundamentales.

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad;
2. Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad;
4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Como se puede observar el pensamiento de Bonnin contiene claros elementos de la policía especialmente la visión “moral” que le otorga el Estado; a pesar de ello y en armonía con el liberalismo considera que la función principal de la administración es la *ejecución* de las leyes. Este elemento que permanece “escondido” en la obra de Bonnin es paradójicamente el que se va a destacar en casi todos los trabajos, investigaciones y enseñanzas sobre la administración pública en el siglo XIX. Así, en Francia durante los años de 1808 a 1818 se elaboran las bases jurídicas de la Revolución con una vasta producción de tratados sobre Derecho Administrativo; en Alemania la obra de Von Mohl (1825) sienta la base para el estudio jurídico de la administración; en Italia Gian Domenico Romagnosi escribe su influyente libro *Principios Fundamentales de Derecho Administrativo* (1814) y una preocupación similar se expande por los países anglosajones.³⁰ El momento para reflexionar y actuar sobre los problemas de la separación de poderes, el ordenamiento constitucional, la codificación, la delimitación de responsabilidades y atribuciones, los procedimientos y las formas legales habían llegado y junto a ello la “juridización” del estudio de la Administración Pública vía el nacimiento del Derecho Administrativo y paralelamente la ubicación de su estudio en el poder ejecutivo.

³⁰ José Gascón de Zúñiga. “Desarrollo histórico del derecho administrativo”. *Revista del Instituto de Administración Pública*, México, noviembre 1982, págs. 37-46.

En España la influencia de Bonnin se manifestó en los escritos de Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1932); Alejandro Oliván; *De la Administración Pública con relación a España* (1942); Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de Derecho Administrativo* (1842), 43) y José Posada de Herrera, *Lecciones de Administración* (1843).³¹

Para 1840 Francisco Javier de Burgos impartió un curso de lecciones sobre administración pública en el Liceo de Granada. Estas conferencias fueron publicadas con el título de *Ideas de administración* durante los meses de enero a abril de 1841 en el periódico La Alhambra. En el mismo liceo granadino Manuel Ortíz Zúñiga escucha al maestro Burgos y bajo su influencia, pero por caminos diferentes se convierte en el iniciador del estudio científico del derecho administrativo en España. Como resultado de esta efervescencia el 29 de diciembre de 1842 se crea en Madrid la "primera escuela de administración española", en la cual José Posada de Herrera impartió sus famosas lecciones de administración. Esta escuela de administración incluía cátedras de administración y derecho administrativo, servía además como "sinodal de los postulantes al servicio público español".³²

En 1850 el eminente jurista español Manuel Colmeiro publica su monumental obra *Derecho Administrativo Español* que recoge diáfamanamente el "espíritu liberal" europeo, que con bastante retraso llegaba al suelo español. Con este autor el estudio de la administración, especialmente la española, se despoja finalmente de los vestigios ideológicos de la policía y se convierte en el estudio de la organización administrativa del gobierno. Su campo es el gobierno, el poder ejecutivo; su estudio se dirige a entender la organización y jerarquía interna de los ministerios; las relaciones orgánicas entre los funcionarios; los deberes y responsabilidades de los cargos públicos y las funciones de las dependencias administrativas. De tal forma su objeto de estudio se limitó al interior del aparato estatal, dejando de lado la acción administrativa en la sociedad que era la base fundamental de las concepciones anteriores.

A lo que quiero llegar con lo anterior es a ilustrar que las transformaciones en la concepción sobre el Estado y su administración (es decir al objeto de conocimiento) no responde a meras elucubraciones de los tratadistas sino a condiciones concretas e históricamente determinadas, vinculadas obviamente a las diferentes formas de dominación (ejercicio del poder) en la sociedad. El liberalismo es una reflexión *distinta* sobre el ejercicio del poder y

³¹ Vid., O. Guerrero. *Introducción...* Op. cit., págs. 134-136.

³² *Ibid.*

su tecnología de dominación adopta formas muy diferentes. La policía implicaba el *máximo gobierno*, el “pastorado”, el “Estado creador” de la sociedad; el liberalismo en cambio, descansa en el supuesto de que siempre se “gobierna demasiado” y rechaza con firmeza y “devoción” la intervención del Estado en la vida social. Para el liberalismo “el *mejor gobierno es el menor gobierno*”, el “gobierno frugal” como le gustaba decir a Benjamin Franklin. Empero, no sólo se aspiraba a un gobierno empequeñecido sino además a que estuviera sometido a la estricta regulación de la *ley*, a la “voluntad del pueblo”, *representada y formulada* por el parlamento.³³

El centro del poder se establece en el legislativo quien formula las *leyes generales y vigila* su cumplimiento que le corresponde al poder ejecutivo. El gobierno reducido pero *eficiente, neutral, racional, responsable y regulado* es el principio ideológico de esta nueva forma de “gubernamentalidad”. El gobierno se ha disminuido a ser el simple *ejecutor* (de ahí el novedoso concepto de poder ejecutivo) de las normas jurídicas y guardián del orden y la propiedad:

...el ejecutivo es reducido a ser el mero guardián del orden público y de la seguridad nacional y el que crea las condiciones materiales y sociales que hacen posible el intercambio mercantil; será el protector de la propiedad privada y asegurará la tranquilidad de la sociedad civil. Además, el ejecutivo solo actuará como fuerza de la sociedad cuando el parlamento le señale las directrices políticas, es decir, que la fuerza organizada de la sociedad será normada exclusivamente por el parlamento.³⁴

La filosofía de la administración pública liberal descansa no en la “razón de Estado” sino en la *sociedad*. Es por tanto, la sociedad la que debe regular los “excesos” del gobierno y exigirle la máxima productividad con el mínimo costo. De acuerdo con Michel Foucault esta tecnología de poder se basa en una reflexión crítica sobre la práctica gubernamental y el control del ejecutivo por la burguesía representada en el parlamento. La regulación mediante el

³³ De acuerdo con Herman Finer. *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Editorial Tecnos, Madrid, 1964; págs. 105-115, las instituciones fundamentales de un sistema liberal-democrático (constitucional) son las siguientes: 1) una constitución escrita; 2) con una declaración de derechos que implicaba una limitación de la esfera gubernamental; 3) un criterio *mayoritario*, generalmente el control del gobierno por un parlamento electivo 4) la separación de poderes para que cada poder pueda controlar y equilibrar el otro y 5) la educación pública para conseguir el conocimiento y el espíritu apropiado al gobierno democrático.

³⁴ Ricardo Uvalle, *Op. cit.*, págs. 132-133.

“imperio de la ley” constituía en ese momento, una forma más eficaz y racional que la “sabiduría” o moderación del soberano. Con ello se esperaba lograr dos objetivos principales: 1) establecer un marco institucional y jurídico que ofreciera las garantías y *limitaciones* de la ley y 2) asegurar la libertad en el mercado (libre concurrencia) y el funcionamiento global del sistema de acumulación con el mínimo de disturbios sociales.³⁵ Para lograr estos fines sólo se necesitaba un gobierno que fuera capaz de mantener el orden (paz social) y cumplir con eficiencia, economía, responsabilidad y honrar la voluntad del pueblo. Por eso, la nueva tecnología administrativa se basaba en la maximización, la eficiencia y el logro del mayor beneficio de cada recurso asignado. Es una administración pública neutral, apolítica, racional y científica que pretende ser fiel ejecutora de la “voluntad general”. Menor gobierno con mayor eficiencia y economía es la consigna que el liberalismo le impone a la nueva administración pública que brota del Estado de derecho.

Es dentro de esta “atmósfera general” que se construyen las bases filosóficas, teóricas y prácticas para la moderna ciencia de la Administración Pública que nace en el siglo pasado. Como vimos, la forma cambia, pero el contenido permanece incólume: una tecnología de poder moderna para el dominio, control y vigilancia de una vida esplendorosa que comienza a brillar con el capital industrial y las flamantes constituciones liberales que *formalmente* garantizaban los derechos individuales y las libertades de todos los miembros de la sociedad civil. En el seno de esa misma sociedad, pero sin participar de las magnificencias del capital, se estaba incubando una nueva clase social que cuestionaría los fundamentos del liberalismo; sin embargo, esa es una historia que rebasa los límites de este trabajo.

Recapitulación

He querido demostrar en estas páginas que la formación de la administración pública como objeto de conocimiento es un complejo proceso histórico-social que se inicia con el surgimiento del Estado moderno. Este objeto de estudio es en esencia un conocimiento al servicio del poder, es una tecnología de poder cuya finalidad es mantener a la sociedad bien controlada para garantizar el orden social y la reproducción de la vida económica y cultural. Las *formas* en que se expresa esta dominación han cambiado en la medida en que se transforman las relaciones de producción y

³⁵ Michael Foucault. “Informe de la cátedra...” *Op. cit.*, págs. 238-245.

existencia de la sociedad, especialmente la relación entre el Estado y la sociedad. En el absolutismo, la ciencia de la policía y el cameralismo constituyeron las formas de administrar la sociedad mediante la intervención totalitaria del Estado en la vida y el convivir de los súbditos. Esta forma de dominación "pastoral" se agota con el Estado burgués de derecho; ahora la sociedad, representada en el parlamento demanda un gobierno menor, y estrictamente regulado. A la administración pública como parte fundamental del poder ejecutivo, se le exige la máxima productividad con el menor costo. El "mandato público" le reclama desarrollar técnicas de mayor eficiencia y racionalidad para que con el "menor gobierno" siempre queden garantizados el orden y la paz que son imprescindibles para la reproducción de la vida social. El liberalismo exige pues un nuevo sistema para la dominación de la sociedad cuyos ejes son la *regulación* jurídica y la "ciencia" de la administración con muchos "principios", prácticas y rutinas aprendidas del pensamiento anterior.

Estas consideraciones históricas deberán parecer muy lejanas, irrelevantes y hasta inútiles para algunos lectores, sin embargo, lo que pretendo es "mostrar un camino", un plan de investigación diferente que posteriormente nos lleve a explicar las limitaciones de los diferentes "teorías", "enfoques" o "paradigmas" que al presente dominan el campo de estudio de la administración pública, en especial la vertiente neo-liberal y su llamado a la *privatización*. ¿Cuáles son las razones teóricas y prácticas que explican este nuevo desafío liberal? ¿Cómo se explica el resurgimiento de esta ideología reaccionaria que aparentemente había sido vencido por el Estado social de derecho? ¿Cuáles alternativas puede presentar el estudioso latinoamericano de la administración pública ante la crisis de nuestros países y las "recetas" que ofrecen los enfoques neoliberales que provienen del capitalismo avanzado? Creo que al presente el nivel cognoscitivo de nuestra disciplina es incapaz de producir respuestas satisfactorias a estas y otras interrogantes por lo que es urgente formular otras agendas de investigación con diferentes supuestos teóricos y propuestas metodológicas.

BIBLIOGRAFIA

- Abendroth Wolfgang y Kurt Lenk. *Introducción a la ciencia política*. Editorial Anagrama, Barcelona 1971.
- Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de la ciencia de la administración*. Editorial Tecnos, Madrid 1985.
- _____. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1968.
- Comisión de homenaje al Profesor Jordana de Pozas con motivo de su jubilación universitaria. *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Vol. I, Instituto de Estudios de Política, Madrid, 1961.
- Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. UNAM, México, 1973.
- Finer, Herman. *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Editorial Tecnos, Madrid, 1964.
- Foucault, Michael. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado". *La cultura en México, suplemento de la Revista Siempre*. Núm. 1064, México (3 nov. 1982). págs. III-IX.
- _____. *El discurso del poder*. Presentación y notas de Oscar Terán, Folio Ediciones, México, 1983.
- Friedrich, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia: Teoría y práctica*. Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975).
- Gascón de Zúñiga, José. "Desarrollo histórico del derecho administrativo". *Revista del INAP*, México, (noviembre 1982), págs. 37-46.
- Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Harla, México, 1985.
- _____. *La Administración Pública, México, 1979*.
- _____. "Las ciencias camerales: El origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el absolutismo español". (fotocopiado) 1985.
- Hilton, Rodney, ed. *La transición del feudalismo al capitalismo*. Editorial Crítica, Barcelona, 1980.
- Kamenka, Eugene y M. Krygier. *La burocracia: trayectoria de un concepto*. Fondo de Cultura Económica, México 1977 (Breviarios).
- Langrod, Georges. "La ciencia de la Administración Pública en Francia". *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Puerto Rico, Vol. I. Núm. 3 (sept., 1977) págs.

- López Cámara. *Origen y desarrollo del liberalismo europeo*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1971. (Textos Universitarios).
- Santana Rabell, Leonardo. *Filosofía tecnología de poder y administración pública*. Escuela Graduada de Administración Pública, UPR.
- _____. "José de Diego: Pionero de la ciencia de la administración y en codificación administrativa en Puerto Rico" (inédito) 1985.
- _____. "Tendencias recientes en el replanteamiento del estudio de la Administración Pública: Perspectivas latinoamericanas". *Revista de Administración Pública*, Vol. XVII, Núm. 2 (marzo de 1985), págs. 13-51.
- Small, Albion. *The Cameralist: Pioneers of German Polity*. Burt Franklin, Chicago 1909.
- Uvalle, Ricardo. *El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Van Dülmen, Richard. *Los inicios de la Europa Moderna: 1550-1680*. Siglo XXI, México 1984.