

Aportes del pensamiento administrativo francés a la ciencia de la administración pública: De *Jean Bodino* a *Charles-Jean Bonnin*

Jennifer Joan Fuenmayor-De Fernández¹

jennifer.fuenmayor@yahoo.com.ve

<https://orcid.org/0000-0003-0320-0449>

Recibido: 3 de marzo 2018 / Aceptado: 12 de mayo de 2019

How to cite this paper:

Fuenmayor- De Fernández Jennifer Joan (2019). **Aportes del pensamiento administrativo francés a la ciencia de la administración pública: De Jean Bodino a Charles-Jean Bonnin.** En revista Encuentros, vol. 17-02 de julio-dic. Universidad Autónoma del Caribe.

Doi: <http://dx.doi.org/10.15665/encuent.v17i02.1067>

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene como propósito estudiar los aportes del pensamiento francés a la ciencia de la administración pública. Se trata de un estudio exploratorio, histórico y de revisión documental. Los resultados revelan que en un primer momento se encuentran los aportes de Jean Bodino, considerado el primer teórico de la Administración Pública. En un segundo momento están los aportes del pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot, administrador público al servicio del absolutismo francés; Alexis de Tocqueville, quien enfocó su atención a la actividad del estado y Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, quien divulga en occidente el sistema descubierto por Aristóteles: La división de poderes. En un tercer momento se tiene el pensamiento administrativo del absolutismo: las ciencias camerales y la ciencia de la policía como el antecedente más cercano a la ciencia de la administración pública y finalmente en un cuarto momento están los aportes del pensamiento de Carlos Juan Bautista Bonnin, quien publica sus *Principios de la Administración Pública* en el contexto de la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII. Se concluye que los aportes del pensamiento administrativo francés se constituyen en el antecedente fundamental del desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública y coincidimos con Guerrero (1986a) quien señala que la Ciencia de la Administración Pública nace en Francia en 1808, con el pensamiento de Bonnin, lo que permite afirmar que la Administración Pública es una disciplina científica.

Palabras clave: *Pensamiento administrativo francés; ciencia de la administración pública; Estado absolutista; ciencias camerales; ciencias de la policía; Revolución Francesa.*

Contributions of the French administrative thought to public administrative science: From *Jean Bodino* to *Charles-Jean Bonnin*

ABSTRACT

This paper attempts to study the contributions of French thought for the science of public administration. It is an exploratory, historical study of documentary review. Results reveal: in the first place, Jean Bodin is considered the first theorist in the public administration field; secondly, we have the contributions made by Anne Robert Jacques Turgot, public administrator in service of the French absolutism, Alexis de Tocqueville, who focused his attention in State activity and Montesquieu, who spread in the West the system discovered by Aristotle: separation of powers. In a third moment, the administrative thought of the absolutism is described: cameral sciences and police science as the closest precedent to public administration science. Finally in a fourth moment, we have the contributions of Jean Charles Baptiste Bonnin, who published his *Principles of Public Administration* in the context of the French Revolution in the late XVII century. We conclude that the contributions of the French administrative thought constitutes the fundamental precedent in the development of the public administration science and we agree with Guerrero (1986a) who points out administration science is born in France in 1808 with Bonnin's thought, which allows us to state that administration sciences is a scientific field.

Keywords: *French administrative thought; public administration science; absolutist State; cameral sciences; police sciences; French Revolution.*

¹ Universidad del Zulia. FCES. Instituto de Investigaciones Econ. Dionisio Carruyo.

Contribuições do pensamento administrativo francês à ciência da administração pública: De *Jean Bodino* a *Charles-Jean Bonnin*

RESUMO

O objetivo do presente artigo consiste no estudo das contribuições do pensamento francês à ciência da administração pública. Consubstancia-se em um estudo exploratório, histórico e de revisão da literatura documental. Os resultados revelam que, em um primeiro momento, destacam-se as contribuições de Jean Bodino, considerado o primeiro teórico da Administração Pública. Num segundo momento, se encontram os aportes do pensamento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot, administrador público a serviço do absolutismo francês; Alexis de Tocqueville, cuja atenção esteve centrada na atividade do Estado e Carlos de Secondat, Barão de Montesquieu, que divulgou no ocidente o sistema descoberto por Aristóteles: A divisão de poderes. Em um terceiro momento tem-se o pensamento administrativo do absolutismo: as ciências camerais e a ciência do poder de polícia como precursores mais próximos da ciência da administração pública. Finalmente, em um quarto momento, estão os legados do pensamento de Carlos Juan Bautista Bonnin, que publica seus *Princípios da Administração Pública* no contexto da Revolução Francesa, no final do século XVIII. Conclui-se que as contribuições do pensamento administrativo francês se constituem no antecedente fundamental do desenvolvimento da Ciência da Administração Pública e concorda-se com Guerrero (1986a) que destaca que a referida ciência nasceu na França, em 1808, com o pensamento de Bonnin, o que permite afirmar que a Administração Pública é uma disciplina científica.

Palavras-chaves: *Pensamento administrativo francês; Ciência da Administração Pública; Estado Absolutista; Ciências Camerais; Ciências policial; Revolução Francesa.*

1. Introdução

El estudio trata de valorar los esfuerzos realizados por diferentes pensadores que de una u otra forma contribuyeron al avance de la ciencia de la administración pública, que tiene a los cameralistas y a la ciencia de la policía como sus raíces más remotas. Se trata de obras y documentos que sentaron las bases teóricas para la construcción del estudio de la administración pública a través de la ciencia de la administración pública.

Se pretende afirmar con este recorrido histórico, el carácter de ciencia de la administración pública dentro de las ciencias sociales, tal y como lo señala Guerrero (2009), la administración pública obedece a circunstancias históricas que la convirtieron hoy en día en una disciplina excepcional, de allí, pues que en algunos países, como Francia, se lograron avances en pro de la dignificación de la administración pública como disciplina científica.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente descrito, señala Guerrero (2009), que, al estudiar a la administración pública, el énfasis ha estado en lo aplicado, técnico

y descriptivo, y con el paso del tiempo las reflexiones teóricas tendieron a desdibujarse.

La administración pública como ciencia, siguiendo a Guerrero (1980), ha pasado por una crisis de identidad y de creatividad, por un período de indefiniciones y de improductividad, no obstante, también ha pasado por un esfuerzo por crear e innovar. Para Guerrero (1980):

La administración pública habrá de encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto. La administración pública es un sujeto histórico que existe en el tiempo y el espacio, y que tuvo y tiene una realidad específica en los distintos modos de producción que se han sucedido en la historia (p. 56).

Uno de los principales aspectos que han condicionado el desarrollo disciplinario de la administración pública, en palabras de Zarur (1997), ha sido la ausencia de trabajos que se ocupen de discutir su historia, de recrear sus orígenes, de reconocer sus precursores en espacios geográficos temporales diversos y en ciertas épocas de la historia, no existe una sistematización de ese devenir que muestre los más importantes autores, obras y

períodos en que se divida para su estudio el desarrollo de la administración pública.

Un autor que ha realizado aportes en el desarrollo histórico de la administración pública desde la perspectiva marxista es Guerrero,² considerado uno de los pensadores contemporáneos más importantes en administración pública, que tiene aportes importantes en el área de la historia del pensamiento administrativo (Zarur, 1997).

A juicio de Zarur (1997), “en buena medida el sustento de su obra está dado en las reflexiones y aportaciones en torno a la historia y los fundamentos teóricos de la administración pública...” (p.52). Con el libro de Guerrero: *La administración Pública del Estado Capitalista* (1980), dice Zarur (1997), “se reivindica el carácter histórico de la administración pública y la contribución del marxismo a su estudio...” (p. 60).

En el libro anteriormente citado, Guerrero (1980), precisa y explica el papel histórico de la administración pública en el modo de producción capitalista. A este respecto dice Guerrero lo siguiente:

...la especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en el modo de producción feudal. Así pues, considerando su pertenencia social, económica y política, es preocupación en este trabajo especificar estructuras, procesos y funciones de la administración pública que la identifican y definen como un objeto concreto de estudio (p.57).

Debido a las consideraciones anteriores es que se ha propuesto realizar el presente recorrido histórico y así poder determinar las principales contribuciones realizadas de diferentes teóricos, en diferentes momentos históricos, que le dieron sustento a esta disciplina. Este estudio tiene como propósito estudiar los aportes del pensamiento francés a la ciencia de la administración pública.

2 El Dr. Omar Guerrero Orozco es Doctor en Administración Pública, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), fue editor de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (1980-1982), también fue galardonado por el INAP con el Premio de Administración Pública (1979) (https://es.wikipedia.org/wiki/Omar_Guerrero_Orozco). Ha contribuido al desarrollo científico de la disciplina a través de cuatro áreas temáticas que serían de acuerdo a Zarur (1997): Historia y Teoría de la Administración Pública; 2) Administración Pública Mexicana; 3) Formación Profesional de Administradores Públicos y 4) Políticas Públicas.

2. Metodología

La presente investigación sigue el método histórico. “Lo histórico se refiere al estudio del objeto en su trayectoria real a través de su historia, con sus condicionamientos sociales, económicos y políticos en los diferentes períodos” (Rodríguez y Pérez, 2017, p. 189).

El método histórico de investigación de acuerdo con Behar (2008):

...puede aplicarse no solo a la disciplina que generalmente se denomina historia, sino que también es posible emplearlo para garantizar el significado y fiabilidad de los hechos pasados en las ciencias naturales y básicas, la medicina, derecho o cualquier otra disciplina científica... (p.41).

Debe señalarse, que la investigación histórica se enmarca dentro de las investigaciones cualitativas y las ciencias sociales “que tienen por finalidad la creación del conocimiento acerca de los acontecimientos individuales y grupales, sus estructuras, conductas, cultura e interacciones en un contexto determinado” (Fusco, 2009, p. 238).

De este modo, se trata de un estudio cualitativo, exploratorio, histórico y de revisión documental. La investigación documental en la presente investigación se apoya en fuentes de carácter documental, dentro de ésta encontramos la investigación bibliográfica que tiene que ver con la consulta de libros, y la hemerográfica que se centra en la consulta de artículos o ensayos de revistas.

Se busca el estado histórico del conocimiento, que significa la búsqueda de diversas fuentes documentales necesarias para el abordaje de la investigación histórica revisión de la literatura para sustentar con bases científicas la investigación. La revisión de la literatura permite al investigador establecer la importancia del estudio que pretende desarrollar, para ello se accede a las fuentes de documentación primaria a través de las fuentes secundarias, seleccionando aquellas que mejor responden a las necesidades e intereses de acuerdo al estudio propuesto.

A pesar de que las fuentes primarias son la base de la investigación histórica, ya que están directamente relacionadas con los hechos y fundamentan el significado de este en el contexto donde surgieron,

esta investigación histórica de nivel exploratorio, utiliza fuentes secundarias, es decir “se basan en la información que procede de personas que no estuvieron presente en la escena del acontecimiento, pero relatan los que otros dicen o escriben...” (Fusco, 2009, p. 240).

Por consiguiente, se han escogido como referentes las obras de Flores (1983); Flores y Espejel (2006); Galindo (2000); Sánchez (2001); Moreno (2008); Guerrero (1980; 1985; 1986a; 1986b; 2004; 2009; 2014; 2015); Zarur (1997) y Vicher (2010). La mayoría de las referidas contribuciones teóricas vienen de México, se destacan los aportes de Omar Guerrero, quien ha sido un estudioso de la administración pública con un enfoque crítico y marxista, dan cuenta de ello todas sus publicaciones (libros y revistas científicas) a lo largo de cuatro décadas ininterrumpidas, las cuales aparecen en su sitio web www.omarguerrero.org.

Desde años atrás este reconocido investigador, se ha propuesto la tarea de “buscar, acceder y publicar las obras de los grandes pensadores que encabezaron la gestación de la administración pública como ciencia. Su contribución ha consistido en hacer accesible al público de habla hispana las obras clásicas del pensamiento administrativo. Como secuela de esa labor de investigación destaca su labor de rescate, preparación y publicación de libros clásicos del pensamiento administrativo público” (https://es.wikipedia.org/wiki/Omar_Guerrero_Orozco)

En esta perspectiva, es que en año 2004, Guerrero publica una excelente compilación, luego de 30 años de búsqueda ininterrumpida, de las cuatro versiones de los *Principios de Administración Pública* de Charles-Jean Bonnin. Para identificar los aportes de Bonnin a la Ciencia de la Administración Pública, se revisará el estudio introductorio realizado por Guerrero de la referida publicación editada por el Fondo de Cultura Económica.

Por otra parte, para la revisión y consulta de la literatura señalada, esta investigación se apoya siguiendo a Fusco (2009) en los siguientes métodos: 1) El heurístico³ para la localización y clasificación de los documentos, 2) El

hermenéutico⁴ para el análisis de las fuentes y producción del conocimiento y 3) El deductivo-inductivo⁵ que sería la síntesis y reconstrucción de los sucesos del pasado. Asimismo, utiliza como sub-métodos: 1) El geográfico⁶ y 2) El cronológico.⁷

En referencia al sub-método geográfico, se ha seleccionado a Francia y el estudio de su pensamiento administrativo. Exponemos algunas de las razones de tal selección: 1) Dice Guerrero (2004), que “el alma francesa se distingue por su *ingenio* y por su *administración*. No existe país en el planeta, salvo Alemania, donde la administración haya tenido y tenga un papel más decisivo en la construcción nacional...” (p.34); 2) Francia, cuna del absolutismo, sintetizado en la frase <<Estado soy yo>> de Luis XIV, derivó como resultado en un proceso histórico de centralización; 3) Con una estructura económica agraria y con una centralización política y administrativa madura antes de la revolución (Guerrero, 2004); 4) “...en Francia una revolución administrativa precedió a la revolución política, de modo que estando sólidamente asentada la centralización heredada por el antiguo régimen, la administración pública quedó firmemente establecida. Los franceses sufrieron desde 1789 varias revoluciones que cambiaron de manera radical la organización del gobierno...” (Guerrero, 2004, p. 51); 5) La Revolución Francesa para Guerrero (2004), trajo consigo una renovación sustancial de la administración, aunque continuó siendo centralizada y proclama el nacimiento del Estado capitalista moderno; 6) En Francia existieron las condiciones políticas, sociales y económicas, para la creación del Estado de derecho.

En referencia al sub-método cronológico, se tiene que el período de estudio de la presente investigación, abarca desde Jean Bodino, quien establece las bases del

4 “...Este método propone que toda comprensión es diferente, su sentido está determinado por la situación histórica del intérprete y por los intereses de cada época en su propósito por comprenderse así mismo, a la luz de la tradición” (Fusco, 2009, p. 235).

5 Va de lo general a lo particular y se complementa de lo particular a lo general (Fusco, 2009).

6 Siguiendo a Fusco (2009), este método permite al historiador determinar la ubicación geográfica donde ocurrieron los hechos y las características de estas localidades.

7 “...provee de la técnica necesaria para la organización de los datos e información sobre los hechos o acontecimientos de acuerdo a las fechas en que acontecieron” (Fusco, 2009, p. 236).

3 La palabra heurístico significa yo busco, descubro, tiene como propósito la búsqueda de conocimientos en fuentes históricas, es analítico e inductivo, parte del material recolectado para su ordenamiento y definición de las propiedades que estos tienen (Fusco, 2009).

estudio de la administración pública moderna y elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista en su libro: *Los seis libros de la República* (1576), hasta Charles-Jean Bonnin, considerado el fundador de la moderna ciencia de la administración con la publicación de los *Principios de la Administración Pública* en diferentes ediciones: 1808, 1809; 1812 y un compendio de los tres anteriores en 1829, por lo que se pasa de las ciencias camerales y la ciencia de la policía, época marcada por el progreso, el bienestar y la racionalidad (era antigua, como ciencias de la administración del Estado absolutista) entre los siglos XVI y XVIII, a la era moderna de la ciencia de la administración pública del siglo XIX.

En otras palabras, es el período de edificación del Estado capitalista moderno a través del avance del Estado absolutista que comenzó a gestarse en el siglo XVI, tal y como lo explica Guerrero (1980):

La monarquía absoluta es un Estado capitalista porque ha sido engendrada en el modo de producción capitalista; precisamente es la etapa formativa del Estado capitalista. En el Estado absoluto son construidas las condiciones sociales sobre las cuales se levantará el poder político del capital, acontecimiento que tiene lugar hacia fines del siglo XVIII... La monarquía absoluta es el primer Estado capitalista y, por tanto, se encuentra en una fase transitoria entre el feudalismo y el Estado capitalista moderno... (p. 195).

Con la Revolución Francesa (1789), se da fin al Estado absolutista y la bienvenida al Estado de derecho. “Entre los siglos XVIII y XIX Francia era el país más moderno de Europa, el más poblado y de mayor prosperidad, toda vez que el feudalismo había sido totalmente abolido” (Zarur, 1997, p. 87).

Resulta claro la importancia de acudir a la historia dentro de las investigaciones sociales para una mejor comprensión de la realidad social, en este sentido se destaca la propuesta de Braudel (1970), de larga duración; el referido autor pretende mostrar una historia en movimiento. Visto de esta forma, este trabajo busca orientar la investigación en diferentes momentos históricos vistos como una serie de acontecimientos de la realidad estudiada.

Los referidos momentos contentivos en el recorrido

histórico dan paso al desarrollo de la conciencia histórica que “implica la capacidad de reconocimiento de la realidad y del sujeto articulado a esa realidad, que es histórica...” (Rodríguez, 2004, p. 86), y no es más que la:

-apropiación del presente como historia y del pasado como historia viva que se expresa en el presente- implica reconstruir en todas sus dimensiones los problemas de la realidad... En ese ir del presente al pasado y del pasado al presente, se da un ejercicio de apropiación integral de la realidad... (Rodríguez, 2004, p. 87).

Por otra parte, recomienda Rojas (2013), en cuanto a la metodología, entre otros procedimientos, delimitar el tema de estudio para ir cerrando el campo de análisis, esto sugiere realizar en el pensamiento “cortes” de la realidad a través del recurso de la abstracción lo que permitirá determinar en qué parte de los procesos o fenómenos centraremos nuestra atención para su respectivo análisis. Rojas (2013) considera la investigación “como un conjunto de procesos específicos vinculados dialécticamente” (p.89).

El proceso de administración pública es dialéctico y, por tanto, producto de las contradicciones de una sociedad. Su estudio, entonces, debe ser igualmente dialéctico, esto es, no puede aceptar que exista uniformidad en el comportamiento político-administrativo, y en consecuencia, la comprobación se dificulta hasta el grado de ser prácticamente imposible (Sánchez, 2001, p.138).

Se destaca entonces la concepción histórica y dialéctica del proceso investigativo (Zemelman, 2011; Rojas, 2013).

3. Resultados

Los resultados del recorrido histórico se muestran en cuatro momentos. En un primer momento se encuentran los aportes de Jean Bodino, considerado el primer teórico de la Administración Pública. En un segundo momento están los aportes del pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot, administrador público al servicio del absolutismo francés; Alexis de Tocqueville, quien enfocó su atención a la actividad del estado y Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, quien divulga en occidente el sistema descubierto por Aristóteles: La división de poderes. En un tercer momento se tiene el

pensamiento administrativo del absolutismo: las ciencias camerales y la ciencia de la policía como el antecedente más cercano a la ciencia de la administración pública y finalmente en un cuarto momento están los aportes del pensamiento de Carlos Juan Bautista Bonnin, quien publica su obra “Principios de Administración Pública” en el contexto de la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII.

4. Discusión

A continuación, se discutirán cada uno de estos aportes a la ciencia de la administración pública.

Aportes de Jean Bodin: Primer teórico de la Administración Pública

Jean Bodin⁸ fue un jurista francés del siglo XVI a favor del absolutismo como una forma de gobierno adecuada y del poder del rey por encima de todo. En 1576 sale publicado el libro *Los seis libros de la República*⁹ en un momento de conflicto social y de problemas religiosos en Francia, donde el poder político se veía afectado por la influencia de la iglesia cristiana y del papa. Bodin recomienda para ese entonces, “...la instauración de un gobierno unitario y fuerte, que a la postre sería una monarquía representada por un soberano” (Flores y Espejel, 2006, p. 155).

Este jurista francés y filósofo político creía en la doctrina del orden jerárquico de las leyes de Santo Tomás¹⁰. “El

8 “Nace en Angers, en el año 1529 (aunque algunos lo fijan en 1530). En esta ciudad comienza su preparación básica en el colegio de los carmelitas. La segunda etapa de su formación la completa en la Universidad de Toulouse, trasladándose a París posteriormente, donde ejercerá como abogado del Parlamento. Sus ocupaciones no le van a impedir aplicarse a las tareas de publicista, publicando en 1566 su obra *Método de la Historia*. ...Herederio del derecho romano y de los principios del cristianismo...” (Moreno, 2008, pp. 6-9).

9 “En 1566 publica su primera obra: *Methodus ad Facilem Historiarum Cognitionem*; para 1568 acabó *La Responso au Paradoxe de Monsieur de Malestroit* un tratado de economía política; en 1578 publicó *Iuris Universi Distributio*, donde asevera que la jurisprudencia es un complejo de normas que rigen la vida humana en su totalidad; en 1580 publicó *De la Démonie des Sorciers*, que estuvo destinado a los magistrados para sancionar la brujería; y en 1581 se distribuyó entre las librerías parisinas *Apologie de Rene Herpin pour la République de Jean Bodin*, que fue la respuesta a sus críticos sobre las inquietudes que había generado su *República*” (Bravo 1997 citado por Flores y Espejel, 2006, p. 156).

10 “...para Tomás de Aquino el orden legal de las cosas estaba conformado por cuatro formas o variantes de la ley. A saber, *la ley eterna*, que se refiere a la voluntad y a los designios de Dios para la creación entera; *la ley*

recurso teórico de Bodin fue Dios...todo el poder que detenta el rey, se lo ha otorgado Dios; con este argumento el rey impone su voluntad unitaria por encima de otras voluntades. Una forma de materializar esa voluntad fue por medio de la ley...” (Flores y Espejel, 2006, p. 168).

En referencia a lo anterior, a juicio de Baptista (1996), tras la idea de soberanía,¹¹ solo hay intereses seculares y no la voluntad de Dios en el cielo, sino que predominan las circunstancias y necesidades de los seres humanos en la tierra, se refiere específicamente a la propiedad privada, la posesión a título privado de las familias, verdadera causa de los desórdenes y conflictos sociales y políticos.

El texto de Bodin en palabras de Flores y Espejel (2006), “cumplió con dos funciones básicas: criticar la inmoralidad de Maquiavelo, y asemejarse al Aristóteles de su tiempo por la estructura semejante de su libro con *la política*” (p.155). Estos son sus aportes:

Sobre el poder, el Estado y la soberanía:

...El poder del rey era decisivo para mantener el orden social; esa fue la causa primordial para que Bodin planteara <<la soberanía>> del rey frente a los súbditos, sin menoscabo de la autoridad de Dios, ya que ésta es la base principal en la que descansa el poder del monarca. La <<soberanía del rey es la *summa potestas*, que muestra la máxima autoridad sobre la tierra por encima de todos los hombres...De tal suerte que el supremo poder al que alude Bodin, es uno que descende del reino celestial (Dios) hacia el reino terrenal (soberano), donde es aplicado a los súbditos, quienes se ven en la imperiosa necesidad de cumplir... (Flores y Espejel, 2006, p. 153).

El gran aporte de Bodin fue el estudio de la soberanía con el que buscó la idea de universalidad al considerar su sistema de derecho y así alejarse de las pretensiones

divina, instituida por Dios para los hombres...; *la ley humana*, que es una ordenación de la razón orientada hacia el bien de la comunidad y promulgada por aquél que recibe de Dios la autoridad; y, finalmente, *la ley natural*, que es una especie de ley esencial en cuanto anterior a toda ley humana, que por anterior le subtiende...y que el hombre, por el uso de su razón natural descubre como expresión de la Voluntad Divina y de las Reglas de su Razón. Esto es, había una ordenación de suyo racional, por ser manifestación de la Razón de Dios, a la cual el hombre tenía acceso a través del ejercicio de sus propias facultades racionales, que cabía denominar *el orden natural de las cosas*...” (Baptista, 1996, p. 99).

11 Se estudiará más adelante como uno de sus aportes más significativos.

de individualidad del Renacimiento. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república” (Bodin, 1997, citado por Flores y Espejel, 2006, p. 156), sería entonces, la fuerza de cohesión, de unión de una comunidad política de un monarca con su comunidad (gobernante-gobernados), el máximo poder que existe en la tierra, otorgada por Dios al rey. La soberanía se expresaba en el dictado de leyes a los súbditos (Flores y Espejel, 2006).

Entonces, la soberanía (o *la summa potestas*) la ejerce la República (el Estado) a través de la figura del rey, quien ejerce el poder soberano que es perpetuo, absoluto, indivisible e irrevocable, cuando el rey delega el poder a los magistrados, solo delega el ejercicio de sus funciones, más no la soberanía. El soberano dicta las leyes (respondiendo a la voluntad de Dios) de fiel cumplimiento por los súbditos (obediencia) y son los magistrados quienes las aplican. El propósito de todo esto sería mantener el orden social y político entre la Edad Media y la Renacentista (Flores y Espejel, 2006).

Uno de sus grandes logros es haber elaborado una teoría del derecho común “abriendo así, paso al proceso histórico de la unificación jurídica en Francia” (Bravo 1997 citado por Flores y Espejel, 2006, p. 155).

Para Bodin, el Estado es la República¹² y la define como un recto gobierno o nación organizada de varias familias con poder soberano, por lo que la soberanía es el elemento o el vehículo para conseguir ese recto gobierno de varias familias que es lo caracteriza la República y es el que desarrolla el ideal de justicia (*Estado*) (Moreno, 2008).

En este sentido, la relación familiar y la familia en específico es, para Bodin el modelo para la construcción del Estado y constituye el principal elemento y origen de toda república. Por consiguiente, el recto gobierno de la casa, es el verdadero modelo del gobierno de la república según Bodin, quien destaca el poder que ejerce el marido sobre la mujer legítima como fuente de toda sociedad y del poder que ejerce el padre sobre sus hijos, ambas relaciones de poder las aprecia como un recto gobierno y con éstas relaciones de poder queda de manifiesto el principio de autoridad de Bodin desde la familia a la República (Moreno, 2008).

Sobre la administración pública:

Con Jean Bodin se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista. Se sistematiza por primera vez el conocimiento de la administración monárquica, a la vez que da una explicación de su origen, desarrollo, funciones y procesos. En su libro *Los Seis Libros de la República*, Bodin establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la naciente administración monárquica (Sánchez, 2001).

Bodin (1973), siguiendo a Sánchez (2001), divide las funciones de los magistrados, ministros, oficiales y comisarios y enumera los complejos procesos para facilitar la labor de gobernar del príncipe, primero sobre sus colaboradores y luego sobre la sociedad; aconseja mantener opuestos a sus colaboradores para que se controlen mutuamente y evitar que uno o más funcionarios acumulen poder que ponga en peligro al príncipe.

El poder soberano además de crear leyes de fiel cumplimiento, también se realizaron otras tareas tales como “acuñación de moneda, creación de la hacienda pública, cobrar impuestos, administrar la justicia, administrar el ejército, nombrar magistrados para aplicar la ley dictada por el rey, etc” (Flores y Espejel, 2006, p. 158).

Los planteamientos jurídicos-políticos de Jean Bodin contribuyeron con los referentes teóricos para la configuración del Estado moderno, son estos:

Cuadro No.1 Características del Pensamiento de Jean Bodin

Características	Jean Bodin
Gobierno mixto	No está de acuerdo
Tipo de gobierno	Monarquía
Derecho natural	Procede de Dios
Estado	Conjunto de familias
Origen del Estado	No hay contrato
Antesala del Estado	Poliarquías
Impartición de justicia	Monarca
Validez jurídica	Por la voluntad de Dios
Derecho	Mando y obediencia
Fuente de derecho	Dios
Doctrina jurídica	Natural-imperativista
Leyes	Proviene de Dios

Fuente: Flores y Espejel (2006).

12 Bodin no utiliza la categoría Estado, sino República (Flores y Espejel, 2006).

Aportes del pensamiento administrativo de Turgot; Tocqueville y Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu

Turgot (1727-1781) fue servidor del Estado absolutista y administrador público. Desempeñó importantes cargos en la administración pública que le dio el reconocimiento en la literatura especializada de ser considerado como uno de los grandes reformadores de la administración del Estado absolutista, de su burocracia. Uno de estos cargos fue como intendente¹³ de Limoges¹⁴ de 1761 a 1774, para luego ocupar la titularidad de la cartera de marina y por su profesionalismo y dedicación fue nombrado posteriormente, contralor general de finanzas en la Francia absolutista el 28 de septiembre de 1774 (jefe de todos los intendentes) con competencias en la actividad de la hacienda pública, obras públicas y comercio.

Turgot hizo de su cargo de intendente el modelo administrativo orgullo de la Francia de su tiempo, como buen administrador gozó de prestigio y en esos años preparó su tratado sobre la formación y distribución de la riqueza (Guerrero, 2004).

Asimismo, cuando estuvo en el cargo de intendente:

Elaboró un catastro, suavizó las condiciones de la conscripción militar y ajustó las cargas tributarias a la capacidad de pago de los contribuyentes. Pero lo más significativo fue que Turgot abolió la responsabilidad colectiva en el impuesto sobre la tierra conocido como la talla (*taille*) y reemplazó el trabajo forzoso (*corvée*) en la construcción de caminos con una labor remunerada, toda vez que con esta medida se ampliaron y mejoraron los caminos... (Turgot 1991 citado por Guerrero, 2004, p.43).

Luego como contralor y teniendo como jurisdicción a toda la geografía de Francia, les encomienda a los intendentes "...*tareas importantes que son la base de las reformas que iniciará; con él la tutela administrativa*¹⁵ y

13 "...El intendente era el administrador del pueblo, un nuevo personaje que ocupaba el cargo que un noble o un militar no estarían interesados en ejercer..." (Guerrero, 2004, p.44).

14 "Limoges era una de las regiones más atrasadas de Francia, de modo que las tareas de Turgot debían redoblar para lograr adelantos..." (Guerrero, 2004, p. 43).

15 Turgot puso en jaque a los recaudadores de impuestos corruptos, entre otras medidas y buscando el perfeccionamiento del arte administrativo y de la igualdad aumentó durante su gestión la tutela administrativa.

*la centralización se incrementó*¹⁶ (Galindo, 2000, p. 25). "Turgot fue el padre de la centralización..." (Tocqueville 1969 citado por Guerrero, 2004, p.45).

Turgot elaboró una memoria (documento administrativo), cuando se desempeñaba como contralor general de finanzas con el propósito de presentarla ante el Rey Luis XVI para su aprobación, en dicha memoria además de elaborar un diagnóstico realista de la situación vivida en Francia para ese entonces, recomendaba entre su propuesta administrativa, una Constitución a la Nación que carecía para ese entonces, indicando que "la nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos sociales entre sí" (Galindo, 2000, p.25).

Entre su propuesta de reforma estaba la transformación de los municipios. "...Era en las comunas donde debería surgir el cambio para modificar a la sociedad entera..." (Guerrero, 1986b, p.48), piensa así, abolir la forma feudal aún prevaleciente y así dar vida a las comunidades de esta manera mejoraría la organización y funcionamiento de la administración pública (Guerrero, 1986a).

Dice en su propuesta que:

...el Estado no será expropiado, por decirlo así, sino que hará lo que Turgot considera una <<devolución>> de lo que el propio Estado no debe tener como competencia, porque no le corresponde como tal. Las materias propiamente municipales a las que se refiere Turgot, y que han de ser devueltas por el Estado, son las siguientes: 1) repartimiento de impuestos; 2) obras públicas, caminos vecinales y obras especialmente necesarias para los pueblos; 3) vigilancia de la policía de pobres, y 4) relaciones de la parroquia con otros pueblos (Guerrero, 1986a, p. 49).

Señala Guerrero (2004) que la Memoria sobre las Municipalidades elaborada por Turgot, "es uno de los documentos más impresionantes de la historia administrativa" (García de Enterría 1981 citado por Guerrero, 2004, p. 46).

16 "La consolidación de la uniformidad de la propiedad agraria sustentó la centralización administrativa que se originó en el campo, llenando de este modo la laguna del poder dejado por los señores. La expropiación económica y política de los señores que comenzó en el campo fue el inicio de la centralización administrativa que, fluyendo desde el agro, inundó las ciudades y principalmente París..." (Tocqueville 1969 citado por Guerrero, 2004, p.44).

Para Galindo (2000):

...Turgot no debe ser considerado como un teórico de la ciencia administrativa, sino como un funcionario del absolutismo que pensó que era menester superar la tesis tradicional de éste y encuadrar la actividad del gobierno en las ideas de superación que le proporcionaría la práctica de la administración pública... (p.25).

A juicio de Bruun (citado por Guerrero, 2004) y de Galindo (2000), Turgot ayudó a edificar los cimientos de la moderna administración francesa y entre sus aportes está su propuesta de crear un espíritu público local (García de Enterría 1981 citado por Guerrero, 2004).

A diferencia de Turgot, Alexis de Tocqueville¹⁷ (1805-1859) es considerado un teórico de la administración pública, afirma Galindo (2000), que este autor “es reconocido como el más importante historiador de la administración pública del absolutismo francés¹⁸ al destacar la figura del intendente en su obra <<El antiguo régimen y la revolución>>...” (p.30).

Además de teórico e intelectual al ingresar en 1838 como miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, es político y administrador, desempeñando importantes cargos como magistrado francés y diputado durante la Segunda República Francesa que lo condujo al puesto de vicepresidente de la Asamblea Nacional, así como también ejerció otros cargos en la administración pública como la cartera del Ministerio de Negocios Exteriores (Galindo, 2000).

17 Con su obra *La Democracia en América publicada* en 1835 también es considerado un teórico de la ciencia política. La inspiración de esta obra fue producto de su viaje a los Estados Unidos de Norteamérica en 1830, que en su cargo como magistrado acudía “para estudiar su sistema penitenciario y al conocer su situación política, se le creó la motivación para escribir su obra clásica ya citada...” (Galindo, 2000, p. 31).

18 “El absolutismo francés, que llegó a ser emblemático a través de la célebre frase <<Estado soy yo>> de Luis XIV, consistió en un proceso peculiar de configuración estatal a partir de la congregación y unión gradual de una diversidad de autarquías..., una densa población de 20 millones de personas dificultó desde un principio la formación del Estado. Su historia, por consiguiente, estuvo signada por la alternancia de un proceso continuo de centralización y de retornos autárquicos. El resultado de este proceso histórico en el que se explica la firmeza de la centralización francesa por motivos del carácter indómito de esas autarquías fue la edificación de un absolutismo característico expresado en el culto a la autoridad real, que con aquel monarca no tuvo parangón en la historia de Europa occidental, pues el grado de centralización derivó inmediata y directamente del grado de resistencias feudales que hubo que vencer. Una vez alcanzada su apoteosis a finales del siglo XVII, el absolutismo forjado bajo su guía se convirtió en el modelo estatal para España, Portugal y Prusia” (Guerrero, 2004, p.35).

La Presentación de Macarel¹⁹ y el Informe sobre Argelia son dos documentos importantes redactados por Tocqueville con aportes al pensamiento administrativo francés al estudiar la centralización administrativa de Francia. El primero da cuenta del pensamiento de Luis Antonio Macarel y de su obra: *Curso de administración y de derecho administrativo* donde se tratan “los temas de organización y las atribuciones de las autoridades administrativas, expresando que tal rama del derecho permite comprender las relaciones que existen entre el poder legislativo y el ejecutivo, y que la administración es la acción vital del gobierno y brazo de la sociedad” (Galindo, 2000, p. 31).

Un aporte del referido documento es la creación de “una parte del Derecho Público: el relativo a la administración pública, de donde emana un nuevo criterio sobre las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, así como el orden metódico que impera en la administración pública...” (Galindo, 2000: 31). Destaca asimismo la importancia de las instituciones administrativas y le atribuye a Macarel “la formación de un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés” (Galindo, 2000, p. 32).

En el contexto de la Revolución Francesa se avanzó en una nueva organización administrativa, que para Tocqueville es lo más importante la cual se ubica en el poder ejecutivo, que junto al legislativo y al judicial, ya era conocido como el sistema de división de poderes. Un año después de la Presentación de Macarel, Alexis de Tocqueville presentó ante la Cámara de Diputados un segundo documento referido a la ciencia de la administración pública denominado *Informe sobre Argelia*, publicado en 1847 y que tenía que ver con el resultado de la reunión de la comisión encargada de examinar el proyecto de Ley referido a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia (Colonia Francesa para ese entonces) y es contentivo de la organización administrativa francesa ejecutada en Argelia.

En el referido documento Tocqueville sugiere una reforma administrativa para Argelia, ya que el poder y la toma de decisiones está concentrada en Francia y los funcionarios argelinos solo realizan tareas y funciones secundarias. A juicio de Tocqueville:

19 Documento presentado ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia en 1846. En esta obra Tocqueville “destaca la importancia que ha tenido la Revolución Francesa para el mundo...” (Galindo, 2000, pp. 31-32).

Los funcionarios franceses de Argelia deben ser personas que conozcan el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar, lo que no acontece en la realidad e inclusive ignoran la organización y la legislación de Francia. Sostiene que para mejorar la organización francesa en Argelia es conveniente el establecimiento de una maquinaria administrativa en Argelia (Galindo, 2000, p. 35).

Tocqueville propone para Argelia la descentralización y cuestiona el elevado grado de centralización administrativa en Argelia, señala que es gobernada desde París y que no existe vida municipal, de allí su propuesta de creación de instituciones locales con facultades propias en el marco de una reforma administrativa. Su propuesta estuvo influenciada por su conocimiento del funcionamiento de la administración pública en los Estados Unidos que tenía a la descentralización como base de su organización política y administrativa y que Tocqueville documentó en su obra *La Democracia en América* (Galindo, 2000).

Finalmente, se tiene el pensamiento administrativo de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), es innegable su contribución a la ciencia de la administración pública, que en el marco de la Revolución Francesa donde se da un nuevo sistema de organización política y administrativa, Montesquieu afirma en su obra: *Del Espíritu de las Leyes* publicada en 1748, “que el poder u órgano ejecutivo y solo él podía realizar los actos inherentes a la administración pública...” (Galindo, 2000, p. 25).

Para llegar a esta conclusión, Montesquieu se vio influenciado:

...del estudio y conocimiento de la realidad política inglesa determinada por la revolución de 1688 de este país y del pensamiento político de John Locke...” (Galindo, 2000, p. 24), que tenía que ver con la división de poderes y de funciones como garantía de libertad y de beneficio para los gobernados. Afirma que “cuando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona...entonces no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente (Galindo, 2000, p. 24).

Aportes del pensamiento administrativo del absolutismo: las ciencias camerales y la ciencia de la policía

Las ciencias camerales son ciencias prácticas de la administración que se desarrollaron en el marco del Estado absolutista en 1727:

Son disciplinas académicas susceptibles de ser enseñadas por medio de la cátedra, capaces de ser aprendidas, mediante ejercicios del raciocinio. Por tanto son un vehículo docente, una vía pedagógica para que los funcionarios estatales conozcan los mejores medios para alcanzar el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos... son las disciplinas que estudian el espacio público que se forma con todo aquello que es común a los súbditos y que personifica el Estado, así como las relaciones que éste guarda con el espacio privado... (Guerrero, 1985, pp.18-19).

Sería un programa docente con distintas materias, dice Guerrero (1985, p.18), que “los profesores cameralistas definían por separado la economía, la policía y la cameralística...”. La economía tenía que ver con el comercio, la riqueza, la producción y el consumo, sin embargo, la economía en el cameralismo, es un tema de índole administrativa referido a las actividades de la administración absolutista. “La economía era estudiada y enseñada desde la perspectiva de la administración pública y en función de ella” (Guerrero, 1985, p.18).

Por su parte, la policía, ciencia cameral, era la disciplina que mediante el diseño de tecnologías administrativas se encargaba de la producción por parte de la economía, de los bienes y servicios en la sociedad. Finalmente, la cameralística:

cuyo objeto de estudio y enseñanza eran los principios de la óptima administración del patrimonio del Estado...Le tocaba lo relativo a la administración de los bosques y cotos de caza explotados por el Estado en su beneficio, así como la gerencia de las minas, salinas, fincas, ingresos por vía tributaria...prados... (Guerrero, 1985, p.18).

En Francia, en 1705, Nicolás Delamare (1639-1723), en su *Tratado de la Policía* formula elementos fundamentales para avanzar en la ciencia de la policía, no obstante, a juicio de Galindo (2000), la reforma administrativa es realizada por Turgot y luego se consolida con el pensamiento administrativo de Juan Bautista Bonnin. Sin embargo

señala Guerrero (1985), que el verdadero objetivo de las ciencias camerales sería incrementar el poder y las fuerzas del Estado absolutista, lograr su bienestar.

Plantea Sánchez (2001) que a mediados del siglo XIX, todavía seguían siendo tres las profesiones de las ciencias camerales, pero diferentes: Policía, Comercio y Finanzas. En este sentido:

Las ciencias camerales se referían a las teorías de la administración de los procedimientos de ingresos fiscales, pero más propiamente en relación con las ciencias del Estado en general. Las ciencias camerales son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Por último, la ciencia de la policía estaba encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI. La policía es una disciplina que nace, se desarrolla y extiende entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España. Esta notable disciplina administrativa es conocida como “policía” y tiene su campo de acción más conocido como la cameralística o materia financiera de la monarquía absoluta (Sánchez, 2001, p. 68).

Señala Guerrero (1986b), que la ciencia de la policía francesa tiene una enorme importancia dentro de la ciencia de la policía en general con los aportes de Turquet de Mayerne, quien incorpora en la noción de policía las ideas de racionalidad estatal y también están los aportes de Nicolás Delamare. Sus respectivas obras fueron escritas durante la vigencia de la monarquía absolutista.

Con su obra *Monarquía Aristodemocrática*, Turquet de Mayerne pone su proyecto político a consideración de los estados generales franceses, para este autor, lo importante no es la forma de gobierno, sino el conjunto mayor del Estado al que llama <<la Ciudad, la República o la Policía>> (Guerrero, 1986b). Asimismo, el Estado se encuentra organizado en cuatro ramas:

Cada una a cargo de un funcionario: justicia, guerra, tesorería y policía... aunque la policía es la cuarta rama del Estado, Mayerne hace que lo comprenda todo. A ella toca promover la caridad, la modestia, la cooperación y la honestidad, es decir tiene un papel moral (Guerrero, 1986b, p.198).

En palabras del propio Mayerne, el propósito de

la policía es el hombre, el ciudadano miembro de la *Politeia*, es decir, lo público y esto se relaciona con la fuerza y el vigor del Estado.

Toca pues a la policía estimular las relaciones productivas, intelectuales y morales de los hombres dentro del marco de su comunidad de intereses vitales y hasta meramente ornamentales...es la actividad del Estado desde el ángulo específico de la recreación de las condiciones que garantizan su dominio político y la dirección administrativa de la sociedad (Guerrero, 1986b, p.199).

A juicio de Guerrero (1986b), hay una gran similitud en la definición del campo de actividad de la policía entre Mayerne y Delamare, ambos destacan el espacio público y las relaciones en comunidad. En su *Tratado de la Policía*, siguiendo a Guerrero (1986b), el referido autor acredita a la policía un amplio poder contralor sobre la sociedad, “la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre...la policía vigila todo para regular la sociedad, (las relaciones sociales) ejercidas entre los hombres” (Foucault 1982 citado por Guerrero, 1986b. p. 202). El propósito de la ciencia de la policía sería entonces la vida del hombre, su felicidad.

Pero el gran aporte de Nicolás Delamare fue su teoría de la policía que dice: “la policía es la ciencia de gobernar a los hombres, contribuyendo a sus prosperidades; y el arte de llenarle de felicidades, en cuanto es posible, y deben serlo según el interés general de la sociedad” (Valeriola 1978 citado por Guerrero, 1986b, p.204).

Delamare le atribuye a los griegos el nombre y la idea de policía, pasando de los griegos a los romanos y conservando su significado. A su juicio, fueron los griegos, quienes la llevaron a la perfección, Platón afirma que la policía es “la vida, arreglo y ley por excelencia que mantiene la ciudad, en tanto que Aristóteles la define como el buen orden, gobierno de la ciudad, apoyo del pueblo, el primero y más grande de todos los bienes” (Valeriola 1978 citado por Guerrero, 1986b, p. 205).

Finalmente, Delamare señala que en Grecia hicieron de la vida natural de sus ciudadanos el objeto de la policía en las antiguas repúblicas:

Por tanto, la variación entre la antigua y nueva policía consiste en el nivel de calidad de la vida...el primer objeto de la policía para Delamare es la bondad de la vida por

la vía de la religión y las costumbres. El segundo objeto de la policía es la conservación de la vida natural, que se divide en salud y subsistencia de los ciudadanos. El tercer objeto de la policía es la comodidad y ésta se divide en tranquilidad pública; cuidado de los edificios; calles, plazas públicas y caminos; ciencias y artes liberales; comercio; manufacturas; artes mecánicas; y criados y jornaleros (Valeriola, 1978 citado por Guerrero, 1986b, p. 206).

Aportes del pensamiento de Carlos Juan Bautista Bonnin como fundador de la ciencia de la administración pública

Como antecedente más cercano a la ciencia de la administración pública están las ciencias camerales y las ciencias de la policía, ésta última avanzó en Francia antes de Carlos Juan Bautista Bonnin,²⁰ con estudios sobre administración y gobierno. Dice Guerrero (2004) que en Francia, Bonnin desechó la policía y ese sitio lo ocupó la administración pública,

por considerar que aquélla se había convertido en una actividad inquisitorial, pero del otro lado de las fronteras de su país en España y en Alemania, se seguía cultivando la policía... El único país del orbe dotado con condiciones ciudadanas plenas era Francia, toda vez que sólo ahí existía una tradición administrativa de centralización y unidad, indispensables para procrear al individuo junto con la nación y un Estado de derecho junto a una administración pública madura... (Guerrero, 2004, pp.18-19).

La moderna ciencia de la administración pública nace con la Revolución Francesa²¹ (Guerrero, 1985; Galindo,

2000; Sánchez 2001), el libro de Carlos Juan Bonnin: *Principios de la Administración Pública*²² fue publicado en París en 1808,²³ “y que en su versión manuscrita fue leído por los parlamentarios franceses que integraban la Asamblea Constituyente...” (Guerrero, 1985, p.18).

Entre los aportes más significativos de Bonnin a la ciencia de la administración pública están los siguientes:

Guerrero, 2004, p.57). La reforma tributaria de Turgot fue rechazada, así como también su propuesta de “...una eficaz explotación de la tierra, la libertad de empresa y comercio, una normal y eficiente administración del territorio nacional único y homogéneo, la abolición de todas las restricciones y desigualdades sociales...y una administración y tributación equitativa y racional. Sin embargo, su intento de aplicar tal programa como primer ministro de Luis XVI en 1774-1776 fracasó...” (García de Enterría 1981 citado por Guerrero, 2004, pp.57-58). La Revolución Francesa fue una gran transformación de la sociedad cuyo resultado más trascendental fue la creación del Estado de Derecho y nace la administración pública moderna. La centralización se fortaleció con Napoleón. Culmina la Revolución Francesa en 1815 con la derrota de Napoleón.

22 Bonnin publicó tres ediciones de su *Principes d'administration publique*, más un compendio de los mismos. La primera edición se titula: *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, publicada en París por Garnery en 1808. La segunda edición salió impresa con el título: *Principes d'administration publique, pour servir a l'etudes des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du projet de ce code*, también publicada en París pero en 1809 y editada por Clement Frères, en esta edición Bonnin se centró en la administración pública, en desarrollar los conocimientos necesarios en pro de la carrera administrativa del funcionario público, prácticamente un tratado de administración, de allí que forjara los principios de la ciencia de administración pública. La tercera edición se titula *Principes d'administration publique* publicada en París por Renaudiere en 1812, esta obra consta de tres tomos, es la más larga de todas y comprende su propuesta de código administrativo. Esta edición tiene la particularidad que Bonnin se propone en situar a la administración pública en el conjunto de las ciencias sociales y tiene una perspectiva diferente de su teoría de la administración pública al ubicar a las relaciones sociales como el principio primitivo del que emana la administración pública y no el gobierno como había afirmado en sus dos ediciones anteriores, a éste lo ubica en segundo lugar como su motor. La cuarta edición es el compendio publicado en 1829 en París y titulado: *Abregé des principes d'administration*, editado por Amable-Costes. Las dos últimas ediciones fueron las más difundidas y la versión de 1812 ha sido la más citada, referida entre los pensadores administrativos y traducida a otros idiomas (Guerrero, 2004).

23 “Hasta donde se conoce, los escritos elaborados por Charles-Jean Bonnin suman un total de 19, uno de ellos inédito. A éstos se deben agregar las ediciones de 1809, 1812 y 1829 de los Principios de Administración Pública, lo mismo que la traducción portuguesa de 1822 (Lisboa), la italiana de 1824 (Nápoles), y la traducción al castellano realizada en Panamá en 1838, todas traducidas de la tercera Ed. Francesa de 1812. Aquí cabe agregar la edición mexicana de 2004 donde se realiza una traducción de los Principios de Administración Pública de 1808 y 1809 del francés al español y la reproducción de la edición facsimilar de 1838 (basada en la edición francesa de 1812) y el facsímil publicado en 1834 (basado en la edición francesa de 1829). Asimismo, están las ediciones de 1821, 1831 y 1833 de la Doctrina Social, que además cuenta con una versión castellana fechada en 1821 y otra portuguesa de 1847” (Vicher, 2010, pp. 7-8).

20 Dice Guerrero (2004) que muy poco se sabe de la vida de Bonnin. “Nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces proceden de Borgoña, e hizo sus estudios en el Colegio de las Cuatro Naciones” (Thuillier 1992 citado por Guerrero, 2004, p.23). Fue funcionario departamental del Sena y un pensador progresista. Gran lector de Montesquieu, Mably, Bacon, Fenelon y Cornelius. Conoció en 1829 a Auguste Comte, siendo su amigo (Guerrero, s/f). “Muere en octubre de 1846” (Guerrero, 2014). Afirma Guerrero (2004), que no existen casi datos sobre su vida, ni estudios posteriores sobre su vida. Fue Pierre Escoubé quien rescató su pensamiento a fines de 1950 (Guerrero, 2004).

21 La Revolución (1789-1815) fue un movimiento de masas, en especial campesinas, fue encabezada e impulsada por la burguesía, sin una planificación previa o un liderazgo organizado, tan es así que el Estado absolutista se transformó primero en un Estado constitucional, posteriormente se abolió la monarquía y se instauró la República. “Las causas de la Revolución deben buscarse en las condiciones históricas de Europa, en especial las de Francia. Entre estas últimas se deben considerar las resistencias de la aristocracia a las reformas de Turgot y sus sucesores y la parálisis derivada del fracaso de la reforma administrativa de 1887” (García de Enterría 1981 citado por

Cuadro No. 2 Aportes del pensamiento administrativo de Bonnin

Aportes	Características
Propone un código administrativo	Bonnin propone implantar un código administrativo con un conjunto de reglas fijas, que le diera racionalidad y orientación a la administración pública, como proceso vital del Estado y de la sociedad y sería la base de enseñanza de las leyes administrativas en las escuelas de derecho. Formuló para ello 128 reglas naturales de las leyes administrativas en su edición de 1829. El código le imprime organización y acción a la administración pública (Guerrero, 2004).
Identifica a la administración pública como fenómeno social y humano en el seno del Estado	Para Guerrero (2004), uno de los grandes méritos de Bonnin es haber establecido la especificidad de la administración pública dentro del Estado en su acepción más amplia, es decir cuando se refiere a la ejecución de leyes y principios fijos. Todo es administración en el Estado. Es la gestión de los asuntos comunes dice Bonnin, respecto del ciudadano como miembro del Estado.
Establece la diferencia y la relación entre el gobierno y la administración	Para Bonnin, "el gobierno y la administración se aproximan por su naturaleza, porque el primero es el principio de la segunda, y la administración una parte esencial del gobierno. Éste es propiamente la cabeza, aquélla los miembros por los cuales se mueve, hace y ejecuta sus resoluciones" (Bonnin 1809 citado por Guerrero, 2004, p.103). Bonnin establece la diferencia entre el gobierno y la administración. Dice que "el gobierno es pasivo, no activo, porque la ejecución de las leyes radica en la administración, que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político" (Bonnin 1829 citado por Guerrero, 2004, p.104).
Define a la administración pública como la acción administrativa	La define como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, de modo que es pasiva como voluntad determinante que es la ley, y activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general es, por consiguiente, su verdadera atribución" (Bonnin, 1982).
Define los principios universales de la administración pública como disciplina científica	Son cuatro principios: "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" (Bonnin, 1982, p.97).
Hace aportes en cuanto a la organización administrativa de la administración pública	La organización de la administración pública bajo el principio de unidad como sustento de la jerarquía, se materializa en un conjunto de cargos diferenciados verticalmente por el mando y horizontalmente por su función, estos son: El ministro del interior, los prefectos, los subprefectos y los alcaldes, cargos estatuidos para aplicar las leyes. También están los consejos generales de departamento y los consejos de prefectura, de distrito y municipales, facultados para ejercitar el juicio y el examen en los asuntos administrativos (Bonnin 1809 citado por Guerrero, 2004). También está la administración colegial, patrimonial y burocrática que corresponden al modo de producción (Flores, 1983).
Crear un programa de formación profesional para la carrera administrativa	Diseñó un sistema de enseñanza dirigido al funcionario público. Para Bonnin para los asuntos públicos se deben ofrecer dos carreras diferentes, una en el orden administrativo y la otra en el orden judicial. A su juicio la administrativa es la más extensa porque debe formar al hombre del Estado y la persona debe tener conocimiento de los códigos relacionados con las leyes administrativas, así como también de la legislación política y económica. Para ello propuso las escuelas de derecho. Su programa de formación lo diseñó para tres años lectivos con pasantías en la Escuela Nacional de Administración en Francia (Bonnin 1809 citado por Guerrero, 2004).
Establece una ciencia de la administración pública de alcance universal	Bonnin trata a la administración pública como ciencia con principios universales y fijos de las relaciones sociales y su aplicación a las personas y a las cosas administrativas; como arte por la aplicación de esos principios en la ejecución de las leyes y como institución política en referencia al conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras (Bonnin, 1982). Fundó la ciencia de la administración como teoría y como práctica social.

Fuente: Elaboración propia (2015).

Finalmente, Flores (1983) señala que la administración es, en la obra Principios de Administración de Bonnin:

...el medio para garantizar el nuevo orden jurídico burgués... Bonnin siente que es necesario el estudio de la administración desde el momento en que se encuentra ante sí el desarrollo de la sociedad capitalista... Por ello la administración es el pensamiento necesario del nuevo grado de desarrollo social... Existe, pues, el fundamento de la existencia del Estado, del Derecho y de la Administración Pública... Es notorio que Bonnin está hablando aquí, de la administración del Estado capitalista, cuyo fundamento trata de explicar... 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... En suma, la administración tiene por objeto el orden social en cuanto interés público y el gobierno, el orden político... 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... (Flores, 1983, pp. 549- 554).

Consideraciones finales

Los diferentes aportes vistos a lo largo del recorrido histórico del pensamiento administrativo francés constituyen el antecedente fundamental para el desarrollo de la ciencia de la administración pública moderna; sin embargo, su gran fundador fue Bonnin con sus principios de la administración, por lo que la ciencia de la administración pública nace en Francia en 1808, tal y como lo afirmó Georges Langrod (Guerrero, s/f; Guerrero, 2015), y que también fuera escrito en 1958 por el francés Pierre Escoube, quien tituló su artículo: Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative. Igualmente, Jacques Chevallier y Dániel Loschak afirmaron que Bonnin “puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa” (Chevallier y Loschak, 1978 citado por Guerrero, 2015, p.15), pero es Guerrero (s/f), quien declara que Bonnin es mucho más: Es el fundador de la ciencia de la administración pública.

El presente recorrido histórico nos permite afirmar, que la administración pública es una disciplina científica. Para Guerrero (2014), Charles- Jean Baptista Bonnin es uno de los más grandes científicos de la administración pública moderna, asimismo, su pensamiento administrativo se encuentra presente en diferentes bibliotecas y universidades del mundo de muchos países; siguiendo un estudio de Vicher (2010), estos países son además de Francia; Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Dinamarca, Canadá, Chile, Colombia, Alemania, Estonia, España, Finlandia, Japón, Holanda, Italia, Portugal, Polonia, Turquía y Panamá. También México y Venezuela.

En este sentido se comprende que el impacto y trascendencia del pensamiento administrativo de Bonnin, es altamente significativo tanto para la ciencia de la administración pública en particular como también para la ciencia social en general, a los pensadores como Bodino y Turgot, entre otros, que realizaron aportes importantes al pensamiento administrativo francés.

Referencias

- Baptista, Asdrubal (1996). Límites de la Economía Política. Consideraciones acerca de una ciencia histórica. Editorial Panapo de Venezuela. Caracas. 623p.
- Behar Rivero, Daniel S (2008). Metodología de la Investigación. Ediciones Shalom. Disponible en: <http://rdigital.univ.edu.cu/bitstream/123456789/106/3/Libro%20metodologia%20investigacion%20este.pdf> Consulta realizada el 24 de junio de 2018.
- Braudel, Fernand (1970). La historia y las ciencias sociales. Alianza Editorial. Madrid. España. 220p. Disponible en: <http://www.scribd.com/insurgencia>. Consulta realizada el 12 de agosto de 2015.
- Bonnin Charles-Jean (1982). “Principios de la administración”. En: Revista de Administración Pública. Edición Especial titulada la concepción de la administración pública a través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente, en memoria del maestro Gabino Fraga. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México. Pp. 81-102. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr8.pdf>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.
- Escoube, Pierre (1958). “Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative”. La Revue Administrative. No.61. París. Pp.15-18. Disponible en: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/ScoubeBonnin.pdf>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.
- Fusco, Giannina (2009). “La investigación histórica, evolución y metodología”. En: Revista Mañongo. No. 32. Vol. XVII. Centro de Investigaciones y Estudios Históricos. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Carabobo. Valencia. Estado Carabobo. Venezuela. Pp. 229-245. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/postgrado/manongo32/art11.pdf>. Consulta realizada el 20 de junio de 2018.
- Flores Cruz, Cipriano (1983). “Bonnin y la Ciencia Administrativa”. En: Revista de Administración Pública. No. 54. INAP. Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública. Sección Mexicana. México. Pp. 547-556. Disponible en: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/CiprianoFloresBonnin.pdf>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.
- Flores Vega, Misael y Espejel Mena, Jaime (2006). “Entre el cielo y la tierra. La filosofía del derecho de Jean Bodin y Thomas Hobbes”. En: Espacios Públicos. Vol. 9. No. 17. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México. Pp. 151-171. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601710>. Consulta realizada el 02 de septiembre de 2015.
- Galindo Camacho, Miguel (2000). Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México. 270p. Disponible en: <http://www.iapqoo.org.mx/website/biblioteca/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>. Consulta realizada el 27 de agosto de 2015.
- Guerrero Orozco, Omar (s/f) Biografía sobre Charles-Jean Bonnin en el sitio web creado por el Dr. Omar Guerrero. Disponible en: <http://www.cjbonnin.org/BIO/index.html>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.
- Guerrero Orozco, Omar (1980). La Administración Pública del Estado Capitalista. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición. México. D. F. 439p. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/libros/Estado_capitalista.pdf. Consulta realizada el 23 de junio de 2018.
- Guerrero Orozco, Omar (1985). Las Ciencias Camerales. En: Ensayos. Economía Política e Historia. Vol. II. No. 6. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México. Pp.16-20. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/CCamerales.pdf>. Consulta realizada el 08 de septiembre de 2015.
- Guerrero Orozco, Omar (1986a). La teoría de la administración pública. Editorial Harla. México. 398p.
- Guerrero Orozco, Omar (1986b). Las ciencias de la administración en el Estado absolutista. FONTAMARA. México.275p. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/libros/Estado_absolutista.pdf. Consulta realizada el 12 de septiembre de 2015.

Guerrero Orozco, Omar (2004). Estudio Introdutorio al libro Principios de Administración Pública de Charles-Jean Bonnin. Fondo de Cultura Económica. México. 391p.

Guerrero Orozco, Omar (2009). "Reflexiones sobre la Ciencia de la Administración Pública". En: Revista Convergencia. Número Especial IA. Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 73-90. México. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/articulos/Ciencia_convergencia2.pdf. Consulta realizada el 18 de septiembre de 2015.

Guerrero Orozco, Omar (2014). "Charles-Jean Bonnin. Humanista y científico social". En: Revista Seminario. Año 4. No. 7. México. Pp. 113-128. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Bonninhumanistaycientificosocial.pdf>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.

Guerrero Orozco, Omar (2015). "Los grandes maestros de la administración pública: Justi, Stein, Bonnin y González". En: Revista de Gestión Pública. Volumen IV. No. 1. Centro de Estudios en Gestión y Política Pública. Santiago, Chile. Pp. 5-24. Disponible en: http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_IV_No_1/Guerrero.pdf. Consulta realizada el 20 de septiembre de 2015.

Moreno García, Sinforiano (2008). La concepción y el concepto de soberanía. Disponible en: <http://www.soberania.es/Subpaginas/TESIS/PDF/DEFINICION.pdf>. Consulta realizada el 02 de septiembre de 2015.

Rodríguez Rojas, María José (2004). "¿Por qué la producción de conocimiento ya no es lo que fue? (Falsa conciencia en la intelectualidad latinoamericana)". En: América Latina: los desafíos del pensamiento crítico. Irene Sánchez Ramos y Raquel Sosa Elízaga (Coordinadoras). Siglo XXI Editores en coedición con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). México. Pp. 74-109.

Rodríguez Jiménez Andrés y Pérez Alipio Omar (2017). "Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento". En: Revista Escuela de Administración de Negocios, No. 82. Universidad EAN. Pp. 175-195. Bogotá. Colombia. Disponible en: <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/1647/1661>. Consulta realizada el 24 de junio de 2018.

Rojas Soriano, Raúl (2013). Notas sobre Investigación y Redacción. Plaza y Valdés Editores. México. 295p. Disponible en: <http://raulrojasoriano.com/ualitlanezi/wp-content/uploads/2013/07/formato-citas-sistema-apa-rojas-soriano-cap-VII.pdf>. Consulta realizada el 31 de agosto de 2015.

Sánchez González, José Juan (2001). La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio. Editorial Plaza y Valdés. México. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20COMO%20CIENCIA.pdf>. Consulta realizada el 27 de agosto de 2015.

Vicher García, Diana (2010). Charles-Jean Bonnin. Trascendencia y resonancia en el mundo. En: Gobernanza y Gestión Local. Año 1. No. 1. Pp. 5-35. Disponible en: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/DVicherBonnin.pdf>. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2015.

Wikipedia. La enciclopedia libre (s/f). Síntesis curricular y labor académica del Dr. Omar Guerrero Orozco. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Omar_Guerrero_Orozco Consulta realizada el 16 de junio de 2018.

Zarur Osorio, Alejandro (1997). La administración pública en México. Autores contemporáneos. La obra de Omar Guerrero. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca. México. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/1997%2049%20La%20obra%20de%20Omar%20Guerrero.pdf>. Consulta realizada el 20 de junio de 2018.

Zemelman, Hugo (2011). "Implicación epistémica del pensar histórico desde la perspectiva del sujeto". En: Revista Desacatos. Estudios Epistémicos e Históricos- Culturales. No. 37. Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina. México. Pp. 33-48. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-92742011000300003&script=sci_arttext. Consulta: 31 de agosto de 2015.