

Segunda Lección

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS CIENCIAS SOCIALES



Como lo hemos observado, la Ciencia de la Administración es una disciplina singular que detenta su propio objeto de desarrollo científico. No siendo un campo de conocimiento pluri, multi, pan o transdisciplinario, ello no quiere decir que no guarde estrechos vínculos con otras ciencias sociales que le son afines. Aquí destacaremos las relaciones filiales que existen entre la Ciencia de la Administración y las ciencias sociales, particularmente con la Economía y la Sociología, así como un campo dilecto de las humanidades: el Derecho. Dejamos para la lección siguiente los vínculos con la Ciencia Política y las Ciencias de Policy.

En ocasiones se tiene una interpretación equívoca de la administración pública, a la que se juzga como mera rutina oficinesca prosaica o llanamente se ignora su estatuto científico, cuando sus merecimientos académicos son tan elevados como el de sus ciencias hermanas. Ciertamente, algunos profesantes de la administración pública han contribuido a producir esta equívoca concepción, pues el acento técnico y meramente práctico que le atribuyen obra en detrimento de sus fundamentos científicos.

OMAR GUERRERO

Como lo adelantamos, esta lección tiene el propósito de tratar las relaciones entre la Ciencia de la Administración y las disciplinas sociales afines antes mencionadas, examinando los siguientes temas:

- 1) que la Ciencia de la Administración es una disciplina social con historia y propósitos tan nobles como sus hermanas;
- 2) que su desarrollo histórico es paralelo al de esas disciplinas fraternas y que siempre ha mantenido una relación de colaboración con ellas;
- 3) que es impensable la investigación, la docencia y el ejercicio profesional de la administración pública, sin considerar esas relaciones.

ECONOMÍA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Economía Política tiene raíces hondas. Además de otros precursores que participaron en su gestación, comenzó a ser cultivada por Adam Smith en 1763, cuando profesaba cátedra sobre justicia, policía, ingresos y armas. En ese curso, dictado en la Universidad de Glasgow, Smith trató una materia usual en aquellos tiempos: la policía. En Europa continental, como lo explicamos páginas atrás, la policía significaba lo que hoy entendemos -*mutatis mutandis*- por gobierno, y así lo entendió originalmente Smith.

Pero a Adam Smith le interesaba más la economía que la policía, y las cátedras de Glasgow así lo anuncian tres años antes de la aparición de su obra magna: *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*, publicada en 1776.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“La policía es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente deriva del griego *Politeia*, que propiamente significaba la policía del gobierno, esto es: salubridad, seguridad y economía”.

Smith, Adam. *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*. Oxford, Claremons Press. 1896.
pp. 154-156.



La Economía Política nació en Gran Bretaña como rama del mismo tronco: la policía, que en Alemania había inspirado desde 1727 el cultivo intenso de las *Ciencias Camerales*, que constituyan el conjunto de las Ciencias de la Administración en la época del Estado absolutista. Adam Smith redactó “un conjunto de recetas para el estadista”,¹⁷ lo que se corrobora por palabras del propio economista escocés, cuando argumentaba que son dos los objetos de la Economía Política que debe cultivar el estadista: proveer al pueblo de abundante subsistencia, y suministrar al Estado suficientes rentas. En Gran Bretaña, la policía quedó confinada a economía, desechándose el tratamiento de la salubridad y seguridad.

Una visión disímil es observable en la obra de Friedrich List, quien dedicó breves pero profundos análisis a la relación entre economía y administración pública. Su propuesta comienza con un comentario sobre Jean-Baptiste Say, quien en su opinión expresó juicios tan rotundos cuanto equivocados al reprochar a los alemanes que mezclaran la Economía Política con la teoría de la administración pública. Es más: debido a que Say no dominó el alemán, y ninguna obra de economía nacional

¹⁷ Schumpeter, Joseph. *Historia del Análisis Económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos tomos. Tomo I, pp. 179-182.

OMAR GUERRERO

germánica había sido traducida al francés, sus conocimientos sobre la materia “le han debido ser procurados por algún genial viajante parisense”.¹⁸ Esta discriminación de ámbitos científicos, que dieron lugar hasta la época de List a muchos equívocos y contradicciones, significa que los alemanes percibieron mucho antes que los franceses la existencia paralela de una economía cosmopolita y una Economía Política, llamando a la primera *economía nacional* y a la segunda *ciencia de la policía*.¹⁹

Por consiguiente, en la Europa continental la policía engendró a la Ciencia de la Administración Pública. Sin embargo, como se puede constatar en muchos textos, las materias económicas siguieron presentes en el interés de los estudiosos de la administración pública. Charles-Jean Bonnin comprendió los más diversos ramos de la economía dentro de su obra, en tanto que Lorenz von Stein concibió en 1865 la categoría *administración de la vida económica*, para comprender los diferentes modos de actividad del Estado en la producción, la distribución y el consumo.

SOCIOLOGÍA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Sociología es una disciplina más joven que la Economía Política, ya que fue concebida en 1803 dentro de los escritos de Henri de Saint-Simón, particularmente en sus *Cartas de un Habitante de Ginebra*; aunque fue en su *Memoria sobre la Ciencia del Hombre*, del mismo año, donde acuñó el término *Fisiología Social*. En 1839, su discípulo y amigo Augusto Comte, nombró a la nueva disciplina como *Sociología*.

La Fisiología Social había sido formulada como ciencia de la organización colectiva, como una disciplina que estudiaba la génesis y el desarrollo histórico de los sistemas sociales. En

¹⁸ List, Federico. *Sistema de Economía Nacional*. México, Fondo de Cultura Económica. 1942. pp. 23-24.

¹⁹ Johann Heinrich von Justi explica que “la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen”. Justi, Juan Enrique, *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. 1784. p. XII.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1820, Saint-Simón produjo su obra más célebre: *El Sistema Industrial*, después vendrían los trabajos de Comte y la nutrida corriente de sociólogos que fluye hasta nuestros días.

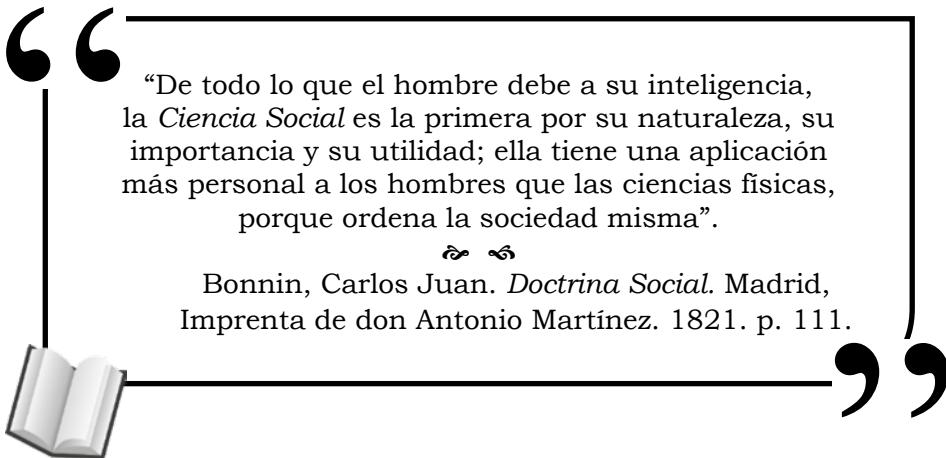
Adam Smith no fue el único fundador de la Economía Política, pero si quien le dio la forma y el patrón sobre el cual se ha desarrollado. En 1615, Antonio Montcheretien había escrito su *Tratado de Economía Política*, acuñando el término que enunciaría a la nueva disciplina: Economía Política, pero su obra fue más bien mediocre según cuenta Joseph Schumpeter. Algo parecido ocurrió con la Sociología, pues en su gestación concurren diversos talentos: Saint-Simón, Proudhon, Marx, Tocqueville, Comte, Spencer y Von Stein. También, como la Economía Política, su mayor desarrollo ocurrió en un país: Francia. Todos los pensadores mencionados, salvo Spencer, la cultivaron allí y más o menos en la misma época: durante la primera mitad del siglo XIX.

En Francia, el terreno fue abonado por la actividad de dos fuerzas intelectuales muy poderosas. Una era la lucha contra el antropomorfismo, encabezada por los ideólogos del progreso: Turgot y Condorcet; la otra estaba representada por los “socialistas utópicos”, según los llamó Federico Engels, corriente en la que destacaron Fourier y Saint-Simón, quienes pusieron al descubierto la limitación de las concepciones del progreso. En esta atmósfera intelectual tuvo su origen la moderna Ciencia de la Administración, precedida por la Ciencia de la Policía, pero ciertamente negando su origen.

Existe una relación estrecha entre la Sociología y la Ciencia de la Administración, como se puede percibir en Charles-Jean Bonnin y Lorenz von Stein, quienes estuvieron activos en París durante períodos de tiempo muy próximos. En la época en la cual Saint-Simón produjo su obra: *El Sistema Industrial*, Bonnin había hecho una breve y fructífera incursión, única por cierto, en el naciente campo de la Sociología. Escribió su libro *Doctrina Social* en 1820, consistente en un catálogo político-constitucional relativo a la ciudadanía integrado por 91 aforismos que enuncian los derechos del hombre y el ciudadano.

OMAR GUERRERO

La obra constituye un manifiesto de la existencia autónoma de la sociedad y propone el alumbramiento de la *Ciencia Social*, como la denominó antes que lo hiciera Comte. Bonnin visualizó a la Ciencia Social como una disciplina aplicada que instruye al hombre y regula sus derechos, y que dividió en política y moral.



“De todo lo que el hombre debe a su inteligencia, la *Ciencia Social* es la primera por su naturaleza, su importancia y su utilidad; ella tiene una aplicación más personal a los hombres que las ciencias físicas, porque ordena la sociedad misma”.

Bonnin, Carlos Juan. *Doctrina Social*. Madrid, Imprenta de don Antonio Martínez. 1821. p. 111.

Además de esta fugaz incursión en la Ciencia Social, Bonnin ya la había cultivado dentro del estudio de su materia preferente, que redituó en su obra magna: *Principios de la Administración Pública*, preparada 12 años antes que la *Doctrina Social*. Los *Principios* aparecieron en 1808, pero su edición más completa fue la de 1812, donde elaboró categorías sociológicas muy relevantes tales como: *relaciones administrativas públicas* y *relaciones administrativas civiles*. Bonnin, con base en esas categorías, afirmaba: “la Ciencia de la Administración puede ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales”.²⁰

Lorenz von Stein, otro prohombre de la Ciencia de la Administración del siglo XIX, fue “el primer autor que estudió a la sociedad como concepto independiente”.²¹ Aunque su

²⁰ Bonnin, Charles-Jean. *Principes de l'Administration Publique*. París, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres tomos. Tomo I, p. XV.

²¹ Runciman, W.G. *Ensayos de Sociología y Política*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. p. 49.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

contribución fue temprana, aún no es perceptible en sus estudios sobre el socialismo y el comunismo, preparados en 1842, sino en su versión ampliada de 1850. Von Stein había estado en París entre 1840 y 1842, donde trabó amistad con Luis Blanc, Considerant y Cabet, quienes le estimularon para que estudiara al socialismo, labor de la que nacieron sus obras *Socialismo y Comunismo en Francia* (1842) y la *Constitución Municipal de Francia* (1843). La primera fue muy exitosa y pronto se agotó, por lo que su autor procedió a una segunda y tercera ediciones. Esta última apareció en 1850 y, según la costumbre de Stein, consistió en una reelaboración que fue rebautizada como *Historia de los Movimientos Sociales en Francia*; pero no fue esa la única novedad: había ampliado el libro con un estudio muy sugestivo titulado “El Concepto de Sociedad y las leyes de su Movimiento”. Este trabajo podría considerarse como el acta de nacimiento formal de la Sociología.

Von Stein declaró que en su tiempo aparecieron fenómenos que antes no tenían lugar en la vida corriente y en la ciencia. Hasta esa fecha, su estudio se había confinado al seno de la Ciencia Política, pero en adelante consistiría en un campo autónomo de la “*Ciencia Social*” y tomaría lugar junto a la Ciencia del Estado. Discernió que la sociedad es “una forma autónoma de la vida humana” y tiene su principio en el interés como “foco de la actividad vital de todo individuo en relación a otro individuo y, por tanto, de todo movimiento social”.²²

“También el conocimiento de la vida humana ha encontrado un nuevo campo en aquellos fenómenos y le ha designado con un viejo nombre. Trátase de la *sociedad*, su concepto, sus elementos, su movimiento”.

❖ ❖

Von Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
1981. pp. 10 y 40.



²² Stein, *Movimientos Sociales y Monarquía*, 1981. pp. 10 y 40.

OMAR GUERRERO

Sin embargo, von Stein cultivó la Sociología de manera preliminar, y como Bonnin, aplicó sus categorías al estudio de la administración pública, que fue su campo de trabajo principal.²³ Es una paradoja que quien contribuyó decisivamente al estatuto autónomo de la Sociología no la haya cultivado autónomamente; pero esto no resta mérito a las aportaciones sociológicas que sirvieron de base a la confección de su obra monumental: *La Teoría de la Administración*, publicada en diez volúmenes entre 1865 y 1868. Dentro de dicha obra tiene un amplio tratamiento la administración de la vida social, que junto con la administración de la vida económica y la administración de la vida individual, constituyen lo que Stein define como la *administración interior*.

La administración de la vida social constituye un magno universo en el cual incide la actividad del Estado, pues trata de la policía social, la política social, la policía de la medicina, la asistencia pública, la administración del trabajo y el sistema de capitalización social. Esta categoría conserva la riqueza de sus concepciones sociológicas. Dentro del prólogo del libro *La Teoría de la Administración*, una frase resume dicha concepción: la constitución no debe considerarse como un mero ordenamiento político abstracto, sino como resultado de la “organización económica y social, que cuando se modela sobre la división de bienes materiales, hunde su historia en las posiciones recíprocas de las clases dominantes y las clases trabajadoras”.²⁴ Esta concepción sirve de fundamento a la definición que brinda von Stein de la administración como la actividad del Estado de cara a la sociedad, y que la visualiza como un elemento autónomo de vida.

Fue de este modo que, durante el siglo XIX, se fueron estableciendo relaciones sociales con un carácter general, que se

²³ Carlos Maya, prologuista del libro *El Sistema Industrial* de Enrique de Saint-Simón (Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975, pp. XLIV), declara que von Stein detectó agudamente el nacimiento de la sociología en el marco de la lucha de clases de la sociedad industrial, pero no la desarrolló más por su concepción hegeliana preferente del estudio del Estado. Así es como la investigación de los problemas del Estado y su administración, fue el campo más cultivado por von Stein.

²⁴ Stein, Lorenzo. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897, pp. 3-4.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

habían desligado de la *inmediatez* de lo tradicional, lo estamental y lo local. Esta socialización suprimió las ordenaciones particulares que mantenían al hombre atado a vínculos sociales próximos e inmediatos, dando paso a relaciones entre hombres, que desde entonces, tienen un carácter general cuyos ámbitos son la industrialización, el tráfico, el mercado, el trabajo y la opinión pública, ya no la profesión, el estamento ni la aldea.²⁵

Antes meramente particular, después lo social se convierte en una ordenación colectiva dominante. En efecto, antaño la sociedad no era sino la suma de formaciones especiales, particulares y locales. Desde entonces el ser humano es primariamente un hombre, y luego un artesano, soldado o campesino, pues en el siglo XIX no sólo se crea la sociedad, sino también a la conciencia social. Todavía en el siglo XVIII la sociedad era un “vacío político” dentro del Estado administrativo, un ente algo arisco que pugna por sustraerse a la regulación administrativa, y que así permanece todavía en el pensamiento hegeliano desde lejanas fuentes cameralistas.²⁶

DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tocó a los juristas fungir como portadores del Derecho Romano, sobre cuya base se construyeron la Administración Pública y la Administración Judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutistas de entonces, fueron las Universidades de Bolonia, en Italia, Leipzig, en Alemania y Salamanca, en España.²⁷ Aunque la tradición imperante establecía que los juristas se desempeñaran en la organización judicial, a principios del siglo XVI ocurrió uno de los cambios más trascendentales en la cultura política occidental: los hombres de leyes comenzaron a ser reclutados preferentemente para la administración pública, en especial para los Consejos, las Cancillerías y las Secretarías.

²⁵ Mannheim, Ernst. *La Opinión Pública*. Madrid, Revista de Derecho Privado. 1936. p. 9.

²⁶ *Ibid*, pp. 10-11.

²⁷ Hintze, *Historia de las Formas Políticas*, pp. 113-115.

OMAR GUERRERO

Así como el Derecho Romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios: el contrato, que inspirado en la noción contractual de arrendamiento de servicios romano, significó una forma nueva de relación jurídico-privada. El contrato estableció los derechos y obligaciones de los funcionarios, por un lado; y la percepción de un salario determinado, por el otro, toda vez que se estipuló el tiempo delimitable de los servicios.

En paralelo, se racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra, y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*.

Sin embargo, pese a estar tan intimamente relacionados el derecho y la administración pública, buena parte del estudio de sus relaciones partieron conceptualmente de las diferencias que les distinguen.

Como lo propuso un autor a finales del siglo XIX, por administración debe entenderse una “expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente”.²⁸ Esto establece por qué la constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse así, que en tanto la constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones. “En realidad, la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de

²⁸ Bluntschli, Gaspar. *Derecho Público Universal*. Madrid, J. Góngora Impresor. 1880. Dos tomos. Tomo II, p. 247.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley”.²⁹

La distinción entre el derecho y la administración no solamente comprende el marco constitucional, sino también a las faenas de aplicación que atañen al Poder Judicial: “la administración propiamente dicha, se opone también a la justicia civil, penal y administrativa; la una protege al derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad”.³⁰

Hoy en día el acento no se pone tanto en las diferencias entre administración y derecho, sino en los importantes vínculos que los relacionan. Esto lo hemos desarrollado en la cuarta lección, segunda parte.

²⁹ *Ibid*, p. 248.

³⁰ *Ibid*.