

## Charles-Jean Baptiste Bonnin Fundador de la ciencia de la Administración Pública

Maviel Luna Hernández

*La Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más convincente a los seres organizados y a las cosas.*  
Bonnin, 1834.

Charles-Jean Baptiste Bonnin (Francia, octubre de 1772-octubre de 1846) es considerado el padre fundador de la ciencia de la Administración Pública. 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.

Se desempeñó en la administración pública como funcionario del Departamento del Sena, y fue un pensador progresista. Sus padres habían proyectado que cursara la profesión médica, idea frustrada por los acontecimientos de la Revolución Francesa, suceso que inspiró en su persona el gusto por los temas políticos. Su verdadera vocación nació en su juventud, merced a las lecturas de Montesquieu, Mably, Bacon, Fenelon y Cornelius. Conoció en 1829 a Auguste Comte, convirtiéndose en su amigo hasta la fecha de su muerte.

Su distinción como padre de la ciencia de la administración pública es debido a que, entre otros aspectos, logró distinguir las funciones del gobierno de lo que —en los tiempos del absolutismo— se denominó policía. Es su mérito la denominación de administración pública, pues en Francia, al separar las funciones de policía, Bonnin fue quien comenzó a escribir sobre la administración pública, mientras que en otros países europeos como Alemania y España continuaban ejerciendo el concepto de policía. Dejar atrás la policía implicó la desarticulación de su estructura y componentes generales: el gobierno y la administración, a lo que se sumó la justicia (Guerrero, 2017: 43).

La ciencia de la administración pública nace en 1808 en Francia, con la obra de Charles-Jean Baptista Bonnin denominada De la importancia y necesidad de un código administrativo. En su esquema moderno, la administración pública deja de

*ser una administración de súbditos para convertirse en una de ciudadanos, con lo que expresa en su máximo esplendor su sentido de lo público. La obra de Bonnin está desarrollada en dos planos, vinculados estrechamente: el primero de orden empírico, dedicado a “influir en el acontecer administrativo de su tiempo”, y el segundo de orden teórico, dirigido a “establecer una ciencia de la administración pública de alcances universales” (Guerrero, 2017: 92).*

*Bonnin, al analizar la administración pública “bonapartista”, identifico los defectos que le hicieron comprender la necesidad de un código administrativo, que fungiera, por una parte, como un mapa organizativo detallado de la configuración de la administración y su operación, y por otra, como un régimen del que brotaran sus lineamientos de acción.*

*Entre los aspectos que distinguen al código administrativo, resalta la parte orgánica y las disposiciones sobre las personas y las cosas para mantener el orden público. A su vez, Bonnin reflexiona acerca de que tal código debería encabezarse por un título preliminar en el que se establecieran los principios generales de la administración pública (Guerrero, 2017: 92). De ello, en su afán de elaborar un código administrativo, encuentra la esencia y principios de la administración pública. Su obra principal, Principios de Administración Pública (cuya primera edición se remonta a 1808), es reconocida en México, gracias a la publicación que de ella hizo el Fondo de Cultura Económica (FCE) en el año 2004.*

*De este modo, corresponde a Bonnin la tarea de abstraer y analizar desde el lente de la acción gubernamental y de las nuevas condiciones de la naciente sociedad burguesa, para fundar la ciencia de la administración. Por otra parte, hay que mencionar que el estudio de la ciencia de la administración pública constituye uno de los objetos de investigación más importantes para las ciencias sociales. Tal estudio, corre en paralelo a la formación de los Estados modernos, y más específicamente con el surgimiento y desarrollo del moderno Estado burgués de derecho, toda vez que durante la época del Estado absolutista se conoció como ciencia de la policía, en virtud de que esta denominación hacía alusión a las prácticas de policía del Estado (Estado de policía, esto es, un Estado intervencionista, antifeudal y, por consecuencia, centralizante).*

*El estudio de las ciencias de la administración con pretensiones disciplinarias surge en la época del Estado absolutista, de manera más acabada y en congruencia con las condiciones que rodearon y prevalecieron en el absolutismo austro-alemán, al par del desarrollo del movimiento cameralista. Con el advenimiento del Estado de derecho en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX, Bonnin desarrolló su obra Compendio de Principios de Administración Pública, reconocida*

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

*como el primer gran trabajo de ciencia de la administración de una nueva época (Anzures, 2018: 73).*

*De esta manera, de su obra más importante, intitulada Compendio de Principios de Administración Pública, se subrayan los puntos significativos para conocer el pensamiento de nuestro autor; dicha obra la hizo rescatar Omar Guerrero junto con otros especialistas de gran importancia, en la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).*

*De acuerdo a Omar Guerrero, Bonnin menciona que “la administración es una consecuencia natural del Estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración” (Guerrero, 1982: 84). Esto significa que hasta en el despotismo encontramos administración:*

*Si uno analiza la historia, y el rendimiento y desempeño de los grandes países, uno observa que siempre han tenido una gran administración pública. Ya se trate de sociedades muy antiguas como Egipto, Roma, o más contemporáneas, como Alemania, Francia, Inglaterra, España, o en América, con el imperio Azteca, etc., observamos que, junto con el bienestar social había como mecanismo de soporte, de fuerza y promoción, una gran administración pública. Entonces, un país consigue las metas de todos a través de la administración pública. La administración pública, es la gestión de los asuntos comunes del ciudadano como miembro del Estado. Es este organismo actuante que vela por los intereses de una sociedad (Guerrero, 2019).*

*La administración, se afirma, no toma sus principios de acuerdos entre particulares, sino que su existencia procede de los mismos principios que da la sociedad. Así, se entiende que las leyes no crean a la sociedad, ni a la administración: lo único que hacen es organizarla.*

*Si tales principios son fundamentales para la sociedad, ¿por qué son desconocidos por la organización social? Lo anterior, en la doctrina de Bonnin, se responde sabiendo lo que son dichos principios.*

*La ciencia de la administración es tal, porque se compone de principios de una naturaleza universal e invariable como los que construyen y componen a una sociedad. De tal manera que cuando se contradicen estos principios, representan un mal y no deben ser admitidos. Por ejemplo, si en política el modo de organización contradice el principio de naturaleza política, no debe ser admitido: la Francia revolucionaria se reconfiguró en república, al tomar de la naturaleza de la sociedad sus principios orgánicos de administración.*

*De ello, la republica permanece en tanto se respeten los principios naturales de la sociedad; al contrario, cuando se violan tales principios, se cae en el despotismo. Cuando a los ciudadanos se les restituyen sus derechos políticos mediante la democracia, cesa el temor de la represión. Así, conforme a Bonnin, este ejercicio de los derechos naturales políticos, es posible gracias a la declaración y conocimiento de los principios naturales políticos; sin ellos, sólo existe una libertad engañadora que oculta la servidumbre.*

*Asimismo, a la ley le corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la comunidad, dirigir sus procesos, y vigilarlos como lo pide el bien público. De esto, si las leyes y el edificio social no hacen descansar su administración sobre los principios naturales que la constituyen, jamás se llegará a la perfección y solidez del bien público. Esta situación que se le presenta a Bonnin, de acuerdo a Guerrero, es como una verdad que guió su obra hacia el camino de la ciencia administrativa. Para este autor, “la administración es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades” (Guerrero, 1982: 86).*

*Es así como llegamos a un punto central para la elaboración del sistema completo de la ciencia administrativa de nuestro autor en comento, donde se trata a la administración de la siguiente forma:*

- *Como ciencia por lo que se refiere a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas;*
- *Como arte, por la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y*
- *Como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras.*

*El fundamento para la construcción de una ciencia administrativa, se da porque en todos los países se observan reglas y fórmulas para la administración de justicia y juicios de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administración pública. Esto provoca que el único método para administrar sea la voluntad de los gobernantes (que bien pueden ser arbitrarios o rutinarios en sus decisiones). Esto es así, porque se confunde a la administración en la organización política con el gobierno.*

*El estudio crítico de la administración pública es de vital importancia, porque implica una mejora en las condiciones de justicia y restitución de derechos de los individuos de un Estado. Poner el acento en la administración pública es de algún modo analizar al Estado, como un elemento y modelo de todo orden político, y al que todos los pueblos están ligados íntimamente, y que constituye la organización civil de*

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

*aquellos. El no considerar la administración como un todo, sería perder la parte fundamental de la ejecución de las leyes.*

*La administración es un órgano vital de la comunidad con la que el cuerpo político puede desafiar un mal sistema de gobierno, porque tiene en su constitución natural el principio de fuerza de temperamento que modifica los vicios orgánicos, y los conduce a recobrar su salud. En este sentido, el estudio del cuerpo político en la asociación, ayuda a conocer los órganos precisos. "La comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia" (Guerrero, 1982: 91)*

*El hombre nace en el Estado social, y se sostiene por la reunión de las necesidades de cada uno. Dicha reunión asegura la conservación de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como consecuencia de sus necesidades. Así, para Bonnin, el Estado social está cimentado sobre el principio de que el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes, que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad.*

*Es el interés público (que a su vez está fundado en el interés particular) el que garantiza la perpetuidad y conservación de la sociedad; pero es la ejecución de las leyes por la administración pública la que cimienta dicho interés público y lo conserva en sociedad. El interés público es permanente, por dos situaciones: la primera, porque los intereses particulares nunca cesan, y la segunda, porque es el medio natural que une a los individuos. Así, por interés público se entiende la reunión de las necesidades humanas y las relaciones naturales y universales, que se expresan a través de las leyes, reguladas siempre por el poder público, de tal modo que del interés público se deriva la asociación, que a su vez, resulta ser la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales.*

*En esta acción social (o asociación), objeto de la administración, se ve una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Por ello, la ciencia de la administración pública, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales.*

*Para Bonnin, una definición de ciencia administrativa (tomada en la naturaleza misma de las cosas), demuestra como teoría, el juego de la acción social, y como aplicación, el arte de poner aquella acción en práctica. "La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales,*

*y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes” (Guerrero, 1982: 92).*

*En palabras de Guerrero, se define así la administración pública: “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (1982: 93). Como ciencia, tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla, e instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad.*

*De este modo, la administración pública, es también el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: 1) pasiva, como voluntad determinada, que es la ley, y 2) activa, como ejecución determinada. Su atribución primordial: la ejecución de las leyes de interés general.*

*Nuestro autor en estudio, recalca que así como el legislador debe buscar los principios de las leyes en las necesidades y relaciones naturales de los hombres en sociedad, él busca los elementos de la ciencia administrativa en las leyes naturales de la asociación, porque de ellas es que emanan.*

### ***Naturaleza, objeto y carácter de la administración***

*Los principios naturales de administración, se deducen de la naturaleza de la sociedad, encontrando el origen de dichos principios en las necesidades y dependencias sociales, y en la que existe un principio fundamental del que dimanar todos los principios secundarios. Este principio fundamental de la sociedad se encuentra en las dependencias sociales, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aquí también los derechos naturales tienen una base común de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y éste la causa y objeto de la legislación general. En consecuencia, las dependencias sociales son el primer elemento de la administración.*

*Bonnin menciona:*

*La primera idea que presenta la asociación política es la del pueblo... de donde nacen las leyes, que son la expresión de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institución social, pues proviniendo del hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del*

*instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad (Guerrero, 1982: 94).*

*Entonces, puede deducirse que de las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definición de la administración, ya que de ellas surge el principio administrativo y por consiguiente, el pueblo, donde reside su verdadero poder. Ahora bien, por dependencias sociales ha de entenderse aquellas relaciones que nacen de las necesidades de cada interés particular, por naturaleza de la sociedad. Dichas dependencias crean a su vez, necesidades de asociación, que funcionan como una dirección general, para ahora, dirigir el interés público.*

*Es así que, para Bonnin, es de vital importancia, una institución cuyo objeto sea no solo reunir las mencionadas necesidades de asociación en un mismo órgano sino también, dirigir, ordenar y ejecutar sus acciones. Esta institución, es la administración que está destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes (expresión de las necesidades y regla de las dependencias sociales). Así, se tiene que el movimiento en el cuerpo político, se da por las necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general.*

*La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad. Es evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad administración central hacia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones particulares y comunales, y el punto céntrico de donde parten y a donde vuelven todos los rayos del círculo. La administración es la ejecución de la voluntad pública, como la legislación es esta misma voluntad y solo en la administración existe el movimiento social, siendo el gobierno más que una transmisión, un vigilante, un punto central (Ibíd.: 95).*

*En este sentido, Bonnin realiza una pregunta fundamental, ¿Cuál es el instinto de la sociedad? La conservación. Debido que, el hombre siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios. En sentido contrario, los pueblos, al igual que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios. Los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve son la división de la comunidad en cortas porciones, y su respectivo gobierno de estas comunidades parciales por los miembros que las constituyen. De esta manera, es que se demuestra el origen, naturaleza y objeto de la administración.*

*La administración es pues un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos.*

*Por último, Bonnin, resume los principios fundamentales de la ciencia administrativa:*

- 1) *Que la administración nació con la asociación o comunidad*
- 2) *Que la conservación de esta es el principio de la administración*
- 3) *Que la administración es el gobierno en comunidad*
- 4) *Que la acción social es su carácter, y su atribución en la ejecución de las leyes de interés general (Guerrero, 1092: 97).*

### Referencias bibliográficas

- Anzures, L. (2018). *Antología sobre Teoría de Administración Pública*. México: INAP.
- Guerrero, O. (2017). *Compilación y estudio introductorio. Principios de Administración Pública*. Charles-Jean Bonnin. México: FCE.
- \_\_\_\_\_ (1982). La Concepción de la Administración Pública a través del Derecho Administrativo Mexicano. Pasado y Presente. *Revista de Administración Publica*. Núm. 413, pp. 90-100.
- \_\_\_\_\_ (15 de diciembre 2019). Seminario de Cultura Mexicana. Recuperado de <http://www.seminariodeculturamexicana.com/>