

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

**Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI**

Omar Guerrero

17

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI**

Omar Guerrero

**17**



## AUTORIDADES

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>Omar Guerrero</b>	<b>8</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>Biografía</b>	<b>12</b>
<b>La voz administración pública</b>	<b>15</b>
<b>El descubrimiento</b>	<b>17</b>
<b>La ciencia de la administración pública</b>	<b>19</b>
<b>Bonnin en América</b>	<b>26</b>
<b>Conclusiones: Bonnin tiene presente</b>	<b>29</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>31</b>

# Prólogo

Resulta frecuente suponer que los textos clásicos en materia de ciencias sociales agotan su interés en la historia de la disciplina y que sus aportes teóricos han sido incorporados y superados por autores posteriores. En el sentido contrario, este texto de Omar Guerrero constituye una prueba de la actualidad absoluta de un autor clásico, no sólo en tanto se posiciona dentro de un movimiento que busca rescatar la figura de Charles-Jean Bonnin de un cierto olvido, sino también por cómo desarrolla los usos efectivos y concretos que tiene su obra en el presente.

Bonnin, como narra el primer apartado del artículo, fue el pionero de la administración desde una concepción científica y desarrolló este proyecto en una serie de libros, del que se destacan los Principios de Administración Pública. El artículo es particularmente eficaz en vincular la dimensión biográfica y el contexto histórico con la obra y el pensamiento de Bonnin, así como con los distintos momentos que tuvo la recepción de dicha obra.

Además del segmento biográfico, la obra se compone de cuatro apartados principales. El primero de ellos busca trazar una historia del concepto “administración pública”, cuyo uso contemporáneo Bonnin contribuyó a definir. Luego el texto se aboca, en sendos capítulos, a describir el descubrimiento del autor francés (la administración pública como área autónoma, regida por sus propias normas) y el desarrollo concreto de esta ciencia.

La tarea de Guerrero no es sencilla, ya que debe desarrollar en algunas páginas la definición que Bonnin da a su objeto de estudio y los principios que lo regulan (la forma en que la administración pública nace *de la sociedad y para conservarla*). Sin embargo, esto no es solamente logrado con maestría, sino que el autor dedica también algunos párrafos a expresar los aportes que la teoría de Bonnin puede ofrecerle al administrador público, en términos de su formación profesional. Es en este sentido que Guerrero logra demostrar, en sus palabras, que “Bonnin tiene *hoy*, tiene *presente*”. El texto nos recuerda las palabras de Immanuel Wallerstein, quien sostenía que el pasado no se cuenta como aquello que fue, sino como aquello que es.

El artículo tiene aún un último apartado, dedicado a la recepción de la teoría de Bonnin en el continente americano. Este punto es de particular interés, ya que constituye un pasaje de posibles usos a las concretas lecturas y apropiaciones que tuvo la obra de este autor, sobre todo en Latinoamérica. La búsqueda que hacía el autor de leyes universales de la administración pública, que trascendieran las barreras del tiempo y el espacio, se lee así bajo otra luz.

En resumen, el artículo de Guerrero consiste en un muy interesante recorrido por el pensamiento de un clásico de la administración pública moderna, uno de sus padres fundadores que muchas veces no es así reconocido. Entre sus virtudes, se cuenta trascender la mera historia de la ciencia social para pensar las aplicaciones reales y posibles de la teoría y, de esa manera, revelar nuevas verdades en el texto original.

Dr. Alejandro Miguel Estévez  
Subsecretario del INAP

# Omar Guerrero

Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Dirigió la *Revista de Administración Pública* (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003.

Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como actualmente (2017-2020). Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Sonora en 2011.

Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir de 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de más de 45 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa, la administración de justicia, y las políticas públicas; así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 28 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

## Resumen

Tradicionalmente se consideraba que la administración pública era puramente un arte, que sólo se podía aprender y ejercitar por medio de la práctica. Esto obedecía al olvido de antiguos pensadores que la habían abordado como una disciplina científica por derecho propio. Entre estos autores destaca Charles-Jean Bonnin, cuya obra primigenia se remonta a 1808, y en cuyas páginas existe un desarrollo sistemático de la ciencia de la administración pública. Una vez que su obra fue explorada más profundamente, se descubrió que su libro se había reeditado varias veces y que se había vertido a otros idiomas, además del francés. Desde entonces su obra ha sido recuperada y consultada de un modo cada vez más vigoroso, hasta llegar a la actualidad, cuando podemos afirmar que Bonnin es un autor clásico en nuestro tiempo.

## Palabras clave

Administración pública, ciencia de la administración pública, asuntos públicos, gobierno, sociedad.

## Abstrac

Traditionally, public administration was considered to be purely an art, which could only be learned and exercised through practice. This was due to the forgetfulness of ancient thinkers who had approved it as a scientific discipline in its own right. Among these authors, Charles-Jean Bonnin stands out, whose original work dates back to 1808, and on whose pages there is a systematic development of the science of public administration. Once his academic work was further explored, it was discovered that his book had been republished several times and that it had been translated in languages other than French. Since then his work has been recovered and consulted in an increasingly vigorous way, until reaching the present day, when we can affirm that Bonnin is a classic author in our time.

## Keywords

Public administration, science of public administration, public affairs, government, society.

## Introducción

Hace más medio siglo Georges Langrod comentó que la ciencia de la administración pública tenía desde antaño un amplio desenvolvimiento en Francia y en otros países. Dentro de este desarrollo, Langrod afirma que Charles-Jean Bonnin estableció la ciencia de la administración pública basada en principios firmes, uniformes y específicos. Tal es el motivo por el cual comentó en ese entonces que “la ciencia de la administración pública, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo XIX. Su pionero es Charles-Jean Bonnin, autor de los *Principios de Administración Pública*, cuya primera edición se remonta a 1808”. Sin embargo, Langrod resalta que paradójicamente Bonnin no tenía cultivadores directos, pero que tiene “mañana” (Langrod, 1961).

En efecto, Bonnin había desaparecido del mapa intelectual de la administración pública por más de un siglo, cuando Pierre Escoubé lo descubrió y lo rescató del silencio. Las primeras líneas de su artículo fueron para decir en 1958 “que el nombre de Bonnin está, actualmente, totalmente olvidado” (Escoubé, 1958, pp. 15–18). Hoy en día los franceses han vuelto a rendirle el tributo que merece: Jacques Chevallier y Dániel Loschak comentaron que Bonnin “puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa” (Chevallier y Loschak, 1978, I, p. 23).

En la época en que apareció el trabajo de Langrod se tenía un conocimiento precario de la trascendencia y repercusión universal de Bonnin, pues como veremos, su obra se cultivaba en varios países donde tenía discípulos directos.

Este trabajo tiene como objeto examinar la época posterior al trabajo de Langrod, destacando la situación actual de Bonnin y su trascendencia en el pre-

sente. Es decir, versa sobre lo que siendo antaño el “mañana” de Bonnin, ahora es su “hoy”.

Agradezco infinitamente al Doctor Alejandro M. Estévez, Subsecretario del Instituto Nacional de Administración Pública de la hermana República de Argentina, brindarme la espléndida oportunidad de exponer el pensamiento administrativo de Charles-Jean Bonnin a la luz de nuestro siglo.

# 2

## Biografía

Charles-Jean Baptiste Bonnin nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces sociales proceden de Borgoña, y realizó sus estudios en el Colegio de las Cuatro Naciones (Thuillier, 1992, pp. 204–214). Fue un hombre de pensamiento eminente, como se observa en sus trabajos, pero también se desempeñó en la administración pública como funcionario departamental del Sena. Como solía ocurrir en esa época, sus padres habían proyectado que cursara la profesión médica, pero el proyecto fue frustrado por los acontecimientos de la Revolución. Este suceso tan importante para el mundo moderno inspiró en Bonnin el gusto por los temas administrativos, que cultivó preferentemente a lo largo de su vida. Bonnin fue un ávido lector cuyo conocimiento comprende las obras de Montesquieu, Mably, Bacon, Fenelon y otros autores. Debemos destacar que conoció en 1829 a Auguste Comte, convirtiéndose en su amigo hasta la fecha de su muerte, que conocemos precisamente por una carta del gran sociólogo a un amigo. Bonnin falleció en octubre 1846.

La escasez de datos sobre su vida es incomprensible porque Bonnin fue un hombre muy conocido en su época, toda vez que no existen estudios contemporáneos en la época de su vida, salvo un trabajo de M. Lemonier titulado *Noticia Histórica (Notice Historique)*, que encabeza un trabajo que lleva por nombre *Pensées de C.J.B. Bonnin*. El documento fue promovido por el propio Bonnin y quizá también fue revisado por su persona. Los enciclopedistas también lo ignoraron, salvo el *Diccionario de Administración Francesa (Dictionnaire de l'Administration Française, 3ra. ed., 1862)* de Maurice Block, que lo cita en la página 26. Dentro de los archivos de la administración pública francesa sólo hay

algunas referencias, como que quizá fue miembro de la masonería. También en ellos consta que, por motivo de algunos pasajes de su libro *Estudios Legislativos (Études Législatives)*, publicado en 1822 y donde critica al catolicismo, pasó varios meses en prisión (Thuillier, 1992, pp. 204–205).

Hay un dato más que testimonia el conocimiento y la difusión de Bonnin: en el estudio introductorio de un libro del pensador colombiano Cerbeleón Pinzón (1813-1870), autor de una obra titulada *Principios sobre la Administración Pública* (1847); Jairo Díaz Pinzón destaca el hecho de que este libro fue propuesto como alternativa al texto de Charles-Jean Bonnin, que era: “utilizado hasta entonces en universidades y colegios provinciales”, en su edición de 1812 (Díaz, 2016, pp. 9,16).

También el acceso a sus obras fue muy difícil durante muchos años por motivo de no haberse reeditado más actualmente en francés ni en otros idiomas, hasta el año 2004 (Bonnin, 2004), pues la última publicación del siglo XIX de la que tenemos noticia fue la traducción castellana editada en Colombia durante 1834 (Bonnin, 1838). Quizá la única edición de Bonnin en el siglo XX sea una versión parcial que se publicó en México respectivamente en 1982 y 1983 (Bonnin, 1982; Bonnin 1983). Desde la época en que Pierre Escoubé sacó del olvido a Bonnin, a finales de la década de 1950 (Escoubé, 1958: 15-18), muy pocos autores se habían ocupado de su obra. Sin embargo, hoy en día gradualmente ha ido aumentando el interés por sus trabajos.

Como lo advertimos, Bonnin fue un hombre público muy conocido en su tiempo. En 1829, en la *Advertencia* del editor del libro *Compendio de los principios de administración (Abrégé des Principes d'Administration)* de Bonnin, se cuenta que en 1808 “Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los *Principios de Administración* fue un servicio que hizo a la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia, y solamente se la había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas” (Bonnin, 1829, VII). En efecto, Bonnin era bien conocido en los círculos políticos,

periodísticos y culturales de la Francia de sus días, particularmente durante el consulado, el primer imperio y la restauración. También se supo de su persona fuera de Francia, como el propio Bonnin lo hace constar en sendas cartas dirigidas a Tomás Jefferson y al señor Dalberg, duque de Frankfurt, misivas que acompañaron ejemplares de los *Principios de Administración Pública* enviados a ambos personajes (Bonnin, 1829, pp. 499–500). Bonnin no fue ningún desconocido en su tiempo, como es patente en otros países donde tuvo un gran influjo temprano, como España, Italia, Portugal, Italia, Colombia y Chile.

No es casualidad que Francia sea el país de la ciencia de la administración pública. La Revolución de 1789 no hizo sino culminar un proceso iniciado durante el antiguo régimen, que sentará las bases de la Francia moderna. Entre los siglos XVIII y XIX, Francia era el país más moderno de Europa, el más poblado y con mayor prosperidad, toda vez que el feudalismo había sido abolido. Ciertamente “las revoluciones son las locomotoras de la historia” (Marx, sin año, I, p. 219). Particularmente la nueva disciplina emerge en la época napoleónica que se caracterizó por su enorme efecto modernizador. Napoleón, el gran sepulturero de las reliquias medievales de su tiempo, suprimió en 1798 a la Orden Hospitalaria y expulsó sus restos de Malta. Luego de ser acogidos en Rusia, los hospitalarios se instalaron en Roma bajo la protección papal y aún sobreviven. También Napoleón suprimió a la Orden Teutónica en 1809, pero fue restablecida y todavía pervive. Napoleón asimismo extinguió la república de Venecia en 1797, así como al Sacro Imperio Romano Germánico en 1806, ambos desaparecidos luego de una longevidad milenaria.

## La voz administración pública

La palabra “administración pública” es de antigua data, pues como es sabido procede del mundo romano. Esto es observable en el discurso de acción de gracias sustentado por Claudio Mamertino en el año 302 D.C., cuando utilizó el término “administración de la cosa pública” (*administratio res publicae*) (Nixon y Saylor, 1994, p. 642). Por su parte, en 1540, año de la primera edición de su obra sobre el régimen de Venecia, Donato Giannotti apunta que en varias cosas consiste la “administración pública”: la elección de los magistrados, la introducción de las leyes, y la deliberación de la paz y la guerra (Giannotti, 1919, pp. 50–52, 86). Quizá fue Juan Altusio, en 1603, como un conocedor profundo del derecho romano, el primer pensador en distinguir dos tipos de administración, una universal, otra particular. Llamó a la primera administración pública, en tanto que a la segunda la denominó administración privada. Ello obedece a que, en aquella, el magistrado supremo está relacionado con el cuerpo total del Estado, en tanto que la última lo está con sus miembros (Altusio, 1990, p. 382).

De manera que la administración pública implica la existencia de una relación social que se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que en la edad moderna comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales. También la voz administración pública surge modernamente en los años de la Revolución francesa dentro de los textos legislativos de entonces, así como en las primeras compilaciones jurídicas que dieron origen al derecho administrativo en Francia. En estas labores destacaron M. Fleurigeon (1800) y Louis François René Portiez (1808). Como síntesis superior de estos procesos, la conceptualización científica primigenia de la administración pública emerge en las páginas de un libro de Charles-Jean Bonnin, quien en 1808 acuñó el término administración pública

para referir la gestión de los asuntos del ciudadano como miembro del Estado (Bonnin, 1808, p. 5).

La base de la administración pública moderna descansa en el concepto del hombre como ciudadano y como individuo. Con respecto a este último, en cuanto su persona, la administración pública entraña las relaciones del individuo con la comunidad, y de la comunidad entera con cada uno de sus integrantes. Se trata de un ámbito donde las necesidades de la persona singular y lo público se tocan y se conjugan. Por su parte, en lo referente a su persona, la administración pública observa al hombre individual como participante en la comunidad en la cual puede asumir el papel de conscripto, contribuyente o sujeto a una carga pública. A partir de esta situación, la comunidad reclama su intervención en pro de la patria, le exige su contribución a los gastos públicos o su participación en la administración de justicia. En suma, la comunidad puede exigirle asumir una tarea obligatoria y gratuita, que en sus relaciones con esa comunidad es inexcusable. En fin, como propietario privado, debe participar en el sostenimiento del país, definiéndose sus bienes como objeto de las necesidades fiscales del Estado (Bonnin, 1829).

## El descubrimiento

A pesar de la nitidez de su significado, como es observable en la voz administración pública, en el siglo XVIII lo administrativo estaba confundido con otras materias como la justicia, la economía y las finanzas. Por este motivo, las organizaciones gubernamentales tenían una índole plurifuncional y realizaban al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Fue a partir del siglo XIX que la administración pública se fue independizando y desarrollando su sustantividad social. Bonnin fue quien descubrió que algunos reglamentos antiguos y ciertas leyes nuevas pudieron hacer sospechar que la administración pública tenía sus propios elementos, divisiones y leyes. Sin embargo, todavía no se tenía una idea nítida de lo que es la misma, ni de la naturaleza de sus funciones. El Estado administraba de antiguo, pero la administración pública era anónima, incógnita, vivía confundida con otras manifestaciones del Estado (Bonnin, 1829, p. 27).

Bonnin agrega que el surgimiento de la administración pública obedece a la elevación de lo público como un problema central de la sociedad, motivo por el cual las leyes de interés común fijaron la atención del gobierno, en tanto que las primeras leyes emitidas “sacaron a plena luz la parte administrativa” (Bonnin, 1809, pp. 10, 16). Por consiguiente, no fue hasta que la legislación en general se convirtió en objeto de estudio y enseñanza, cuando la ciencia de la administración pública emergió entre las concepciones más útiles para la humanidad. El rasgo esencial y distintivo de la administración pública es, ciertamente, que ella regla las relaciones de “cada uno con todos”.

En los negocios privados ocurrió algo similar. La presencia incógnita de otra administración, la gerencia privada, fue resaltada por su revelador, Henri Fayol,

cuando dictó una conferencia a mediados de 1900. Fayol hizo notar que, en tanto los servicios técnico y comercial estaban bien definidos, la administración no lo estaba, pues sus operaciones no eran percibidas por los sentidos. En efecto, no se le veía fabricar, ni fraguar, ni vender, ni comprar, pero estaba allí (Fayol, 1956, p. 131-132.)

La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está determinada por su naturaleza social. Charles-Jean Bonnin explica 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 el pacto social, hay administración; así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad” (Bonnin, 1829, p. XIV).

Tal es la razón por la cual la función del orden jurídico no consiste en instituir a la sociedad, ni tampoco a la administración pública, sino más bien establece su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en una determinada dirección.

## La ciencia de la administración pública

El origen y el desarrollo de la administración pública tiene una relación estrecha, y también divergente, con la ciencia de la policía de la época del Estado absolutista (Justi, 1996). En Francia la policía tuvo un tratamiento diverso al que se le dio en Alemania por motivo directo de la Revolución, pues la policía fue restringida rápidamente a la seguridad pública. Como lo explica Charles-Jean Bonnin, en tanto la administración pública es la parte del gobierno destinada a poner en armonía a las personas y las cosas, la policía “es el ojo de vigilancia” que previene que esa armonía se pueda turbar. La administración pública es la dirección de las personas en sus relaciones sociales y la policía la vigilancia de las acciones que pueden perjudicar aquellas relaciones. Ciertamente, “la administración pública dirige y la policía reprime: estos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno y accesorio el otro” (Bonnin, 1829, pp. 48–49). Mucho tiempo antes de que en Alemania la policía fuera estrechada a la seguridad pública, y la administración pública se comenzara a desarrollar por Lorenz von Stein como la ciencia que la reemplazó (Stein, 2016), en Francia Bonnin ya había sentado las bases universales de la misma.

### Definición de administración pública

En contraste con la policía, la definición de administración pública emana de una nueva fuente: la sociedad. Bonnin fue uno de los primeros pensadores en observar a la sociedad como algo emergente de la modernidad, cuyos integrantes habitan un ancho mundo de publicidad donde sus relaciones se mul-

tiplican acrecentando su interdependencia. La sociedad entraña propiamente a los asuntos públicos (*affaires publiques*), es decir, materias de la sociedad misma como colectividad, así como la manera en que ellos se conducen. Pero la dirección de los negocios públicos tiene tal grado de complejidad que requiere dos tipos de gestión diferentes, para atender las necesidades del Estado. Un primer tipo de gestión refiere al conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas singulares como los impuestos o los bosques. El otro tipo, que es el principal porque constituye una definición primigenia, tiene un carácter general y propiamente se trata de “la administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado” (Bonnin, 1808, p. 5).

Este concepto sistemático es la primera definición de la administración pública, tal como brota de los procesos políticos de la Revolución que maduraron durante el imperio con Napoleón. La administración por cuanto pública emana de esa comunidad como gestión de los intereses compartidos de todos sus miembros. El carácter inherente de la administración es actuar, obrar sin cesar, pues su acción es en todos los momentos por ser interesante al orden público. Su relación con los administrados es de todos los días, en todo instante, y comprende su resguardo individual y común, así como la prosperidad pública, los impuestos, el servicio militar, la agricultura, la industria, el comercio, las obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad y la salud. Estas tareas, propias del quehacer del administrador público, son sus deberes más importantes como hombre de Estado (Bonnin, 1808, p. 4).

Bonnin desarrolla y perfecciona la definición de administración pública formulada en 1808, en las tres sucesivas ediciones de sus *Principios* de 1809, 1812 y 1829. Con gran maestría conserva elementos esenciales en la conceptualización, junto con los rasgos emergentes que han aparecido en las nuevas ediciones. Hay que destacar que no se trató de meras reimpressiones, sino de nuevas ediciones enriquecidas con una gran cantidad de datos no comprendidos en las anteriores. Bonnin apuntó en 1809 que la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes

y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público (Bonnin, 1809, p. 59). Aquí, Bonnin acentúa los aspectos singulares del ciudadano que interesan a la administración pública, comenzando por su persona, y siguiendo con sus bienes y sus acciones. El elemento nuevo es que esos aspectos son relevantes por tener un carácter público.

En la edición de 1812, Bonnin realiza algunas variaciones. Comenta que “la administración pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento, tiene la ejecución de las leyes de interés general que estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, con respecto a las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público” (Bonnin, 1812, I, p. 91). El acento está puesto en el carácter activo de la administración pública, por cuanto ejecuta, toda vez que destaca que las leyes aplicadas se refieren a las relaciones recíprocas entre cada administrado con la sociedad. Es decir, los vínculos entre el todo y la parte, y la parte y el todo.

La definición de 1829 es completamente diversa a las tres anteriores, toda vez que fue formulada casi 20 años después en la versión que resume la edición precedente de 1812. Bonnin considera que la ciencia de la administración pública, como disciplina que estudia el espacio público y las relaciones entre este y el espacio privado, es un campo del saber cuyo objeto de investigación es precisamente la gestión de lo público. Es entonces que expone lo siguiente: “definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, dando una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (Bonnin, 1829, pp. 4–5).

Las tres primeras ediciones fueron realizadas en la época del imperio napoleónico (1804-1815), en tanto que la cuarta ocurrió durante la restauración en el gobierno de Carlos X (1824-1830).

## La ciencia de la administración pública

Una vez definida la administración pública, Bonnin se aboca a delinear sus principios como disciplina científica. Cuánta razón le asiste cuando afirma que la ciencia de la administración pública es nueva, pues ella ha emanado directamente de los progresos de la razón en materia legislativa y de organización política dentro de los temas modernos. Bonnin, refrendando el carácter excepcional de su época, proclama que “ha llegado el momento de crear la ciencia de la administración” porque los espíritus están más abiertos a apreciar sus ventajas y beneficios (Bonnin, 1808, p. 68). Por consiguiente, la ciencia de la administración pública aspira a trascender en el tiempo y el espacio, y establecer principios universales porque los nuevos tiempos tienden difundirse por toda Europa y hasta la América, donde la Revolución francesa tenía adeptos. Sin embargo, ante hechos tan móviles y mutantes, los principios de la administración pública deben ser fijados, estar apoyados en leyes positivas, y ser sumisos a una marcha uniforme e invariable (Bonnin, 1812, I, p. XII). La nueva ciencia surge como una necesidad social y su existencia tiene como propósito ocupar un espacio público emergente, donde la sociedad como un todo se vincule con las partes individuales que la integran. La ciencia de la administración pública ocupa un terreno de extensa publicidad emergente de la actividad ciudadana, donde el destino individual no se puede alcanzar sin el aseguramiento del destino de la comunidad, donde el designio social está penetrado por la fuerza de la personalidad individual. Esa ciencia es el conocimiento que trata de un complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados, que se aplica a la conservación de esas relaciones por medio del obrar de la autoridad pública sobre los hombres y las cosas que pertenecen a los seres humanos, pero siempre en función del interés de todos. Como saber científico caracterizado como teoría y como práctica social, puede entonces considerarse como el conocimiento de ciertas relaciones sociales inherentemente administrativas.

La administración pública así concebida entraña una acción social que sustenta una ciencia basada en elementos naturales y brinda los fundamentos a los “principios universales y fijos”. El concepto de administración pública, amplio

y comprensivo, tiene una correspondencia igualmente magna: la ciencia de la administración pública que “es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa el orden social” (Bonnin, 1829, pp. 3–4). Es una disciplina social porque toma como base a la sociedad y hace descansar su espíritu en la colectividad humana. La ciencia de la administración pública debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, el análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, así como su aplicación a las personas y las cosas de esas reglas que conjugan dichas relaciones con el interés común. Bonnín edificó las bases de la ciencia de la administración pública a través del examen de las proposiciones epistemológicas que le son inherentes, pues juzgando que todas las disciplinas descansan en principios fundamentales que las ordenan y clasifican, aquella otra también reposa en principios que le son propios. Bonnín se propuso tratar de la administración como *ciencia* con respecto a la teoría que sustenta los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* por cuanto la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como *institución política* con respecto al conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras (Bonnin, 1829, p. 14). Fue de tal modo como formuló el sistema completo de la nueva disciplina, que es la base sobre la cual establece los cuatro principios de la administración pública:

- Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- que la conservación de esta es el principio de la administración;
- que la administración es el gobierno de la comunidad;
- que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Tales son los principios de la administración pública, cuyo rango de conocimiento es universal porque cualesquiera que sean los sistemas de administración pública de los diversos pueblos con relación a las personas y las cosas, la doctrina administrativa es independiente de los tiempos y los países, y es por consecuencia universal. Bonnin formuló una profecía que se realizó plenamente: “llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá todo el mérito de mi obra, pero yo habré indicado la senda que otros podrán rectificar y embellecer” (Bonnin, 1829, p. XXIV). Como estudiosos de la administración pública, nosotros tenemos el deber de enriquecer su camino epistemológico, pero no para restar méritos a Bonnin, sino para enaltecer su trabajo y rendirle los mayores créditos.

La ciencia de la administración pública explica el complejo cúmulo de vínculos entre la sociedad y los administrados, y aplica su conocimiento a la conservación de esas mismas relaciones por medio del obrar de la autoridad pública sobre los hombres y las cosas que pertenecen a los seres humanos. Bonnin concibe una disciplina teórica y práctica que consiste en el conocimiento de ciertas relaciones sociales, es decir, la teoría y el análisis de esas relaciones, así como la aplicación de las reglas que ordenan esas mismas relaciones dentro del interés común. El concebir de tal modo a la ciencia de la administración pública es, en su entender, comprenderla en la naturaleza misma de las cosas y entenderla en su dualidad teórica y aplicada (Bonnin, 1812, I, p. XV).

## **El administrador público**

La obra *Principios de Administración Pública* contiene los conocimientos relativos a la ciencia de la administración pública. En ellos encontrará el administrador público lo necesario para desempeñar su oficio de conformidad con lo que Bonnin llama la naturaleza de la cosa, es decir, la administración misma como administración del Estado. Es más, como lo apunta con énfasis, “las materias contenidas en esta obra forman propiamente a la ciencia del administrador. Esta ciencia es inmensa, sin duda; su conocimiento no debe ser ajeno

al hombre público. Todo lo que tiende al orden general, todo lo que tiende a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado; a poner en armonía a las personas, a las voluntades y las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y la moralidad de los hombres, el uso libre de la propiedad dentro del interés general, ¿no es acaso un deber y una atribución del administrador público? Todo lo que interesa a la humanidad y al orden público, que debe ser continuamente estudiado, ¿no es el primero de sus deberes, la más importante de sus obligaciones?” (Bonnin, 1812, I, p. XXXIII). Los *Principios* son un libro no sólo docto, gratificante y de agradable lectura; es, asimismo, útil para los funcionarios públicos. Tiene un sentido formativo, pues al través de esta obra los administradores públicos conocieron, conocen y conocerán las materias que ayer, hoy y mañana serán propias de la administración pública, en tanto exista como tal.

Como lo explica Bonnin, la seguridad, el bienestar y la salud del Estado reposan, en parte, en el poder que va a ejercer ese administrador público. Esto constituye un problema complejo que exige el conocimiento profundo que proporciona la teoría, y una aplicación razonada, también encauzada por ella. Por lo tanto, “para ser verdaderamente administrador público no es suficiente conocer las leyes administrativas fundamentales, las leyes y los reglamentos sobre el ejercicio de los derechos políticos, sobre los impuestos directos, la agricultura, la industria, y el comercio [...] [debe] saber todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad” (Bonnin, 1812, I, p. XXVII).

## Bonnin en América

La ciencia de la administración pública llegó a América directamente desde Francia, pero no sólo a través de los libros europeos de Bonnin en idiomas de más allá del Atlántico, sino mediante la publicación directa de una de sus obras vertida en el idioma español. En efecto, el primer libro de ciencia de la administración pública procesado en una imprenta americana fue de Charles-Jean Bonnin. Se titula: *Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública*, y lleva como subtítulo “Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín”. Fue publicada en Panamá por la Imprenta de José Ángel Santos cuando corría el año de 1838, y traducida y resumida por Esteban Febres Cordero de la edición francesa de 1812 (Bonnin, 1812). Febres Cordero hace saber que al dar a luz el compendio de ciencia administrativa no le movió la vanagloria de hacer gala de ostentación de conocimientos, sino sólo ofrecer a los alumnos de jurisprudencia del Colegio del Istmo algunas luces sobre este ramo destacable de las ciencias sociales. Ello obedece a que no existiendo en su país una obra sobre la materia, la “muy difusa” de Bonnín se acogería benignamente (Febres, 1838, I).

Fue de tal modo como se inició el cultivo de la administración pública una década después de que se publicara la cuarta edición del libro de Bonnín (Bonnin, 1829), estando en plena actividad su autor, quien como sabemos falleció en 1846 a edad muy avanzada. Los latinoamericanos de entonces pudieron adoptar casi inmediatamente los progresos del pensamiento administrativo producido en Francia por la Revolución y el imperio, del mismo modo como lo hicieron los pueblos que tradujeron la magna obra de Bonnín: Portugal (Bonnin, 1822), Italia (Bonnin, 1824) y España (Bonnin, 1834).

Veamos, por mano de Bonnin, lo que leyeron los primeros americanos que consultaron las páginas de su libro: En su texto, Bonnin nos enseña que existe en la sociedad una armonía como lo hay en el universo, merced a que todo es una correlación en el orden social, como en el espacio físico. Efectivamente, el hombre es un ser sociable por su naturaleza, y es precisamente su sociabilidad natural donde se encuentra la causa y origen de la sociedad misma. Es de su organización de donde emanan todas las relaciones que ligan a los hombres entre sí, así como las reglas que la experiencia y los progresos del entendimiento fueron perfeccionando y que dieron origen a ciencia administrativa (Bonnin, 1838, pp. 3–4). Este nuevo campo del saber tiene como objeto de estudio las relaciones entre la sociedad y los administrados, así como los medios de conservar de esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social. No sería posible concebir a la sociedad sin el gobierno instituido para velar sobre curso del Estado, y sin la administración creada por la acción del gobierno para el sostenimiento del orden y la ejecución de las leyes. La sociedad no es la reunión casual y pasajera de miembros asilados, sino de relaciones estables. Con base en el orden social, gobernar es dirigir, ordenar, supervisar, mientras que administrar es obrar directamente. Son las leyes de interés general, que estatuyen sobre las relaciones comunes necesarias de los administrados, de donde emana la gestión de negocios públicos en tantas direcciones como lo dictan las necesidades mismas del Estado. Por consiguiente, “la administración pública es la autoridad común que en todo territorio del Estado tiene la ejecución de las leyes, cuya atribución constituye su carácter esencial” (Bonnin, 1838, p. 7). Esta definición fue obtenida de la edición francesa de 1812, por medio de una síntesis.

Pero Bonnin no solamente desarrolla a la administración pública moderna, sino que patentiza su nuevo rostro forjado al calor de las libertades, los derechos y los deberes emanados de la Revolución. La administración pública no enseña, ella sirve y rinde cuentas de sus acciones. Tampoco opera por sí misma ni en su provecho, como en el pasado absolutista, sino por el impulso inicial del

gobierno (Bonnin, 1838, p. 7). Los estudiantes istmeños supieron que el gobierno es el pensamiento que dirige, mientras que la administración es el brazo que ejecuta. Que es del gobierno del que la administración recibe el movimiento e impulso, porque a ella no le es dado dárselo a sí misma, y si bien es cierto que Napoleón encabezó un imperio, cuidó siempre de no desatender estas sabias prescripciones revolucionarias. Es preciso destacar que las lecciones de Febres Cordero en las aulas istmeñas de la Colombia de entonces (Nueva Granada) eran más avanzadas que los cursos cameralistas en Alemania y Austria en ese entonces, donde la añosa ciencia de la policía aún sentaba sus reales y el gran Lorenz von Stein todavía no iniciaba su perseverante cruzada en pro de una ciencia de la administración pública, como en Francia, donde tuvo su primer contacto con la disciplina, que consonante con el estado de derecho reemplazaría a la ciencia de la policía. La administración pública latinoamericana nació tan moderna como las emergentes repúblicas de acá en el Atlántico y el Pacífico, y si bien es cierto que sus organizaciones gubernamentales padecieron por décadas los estorbosos restos estamentales del virreinato, el pensamiento administrativo francés vertido por Bonnin fue un viento de innovación.

Fue precisamente en suelo latinoamericano donde se recuperó en el siglo XX la obra de Bonnin y fue de este modo que se pudo fortalecer la difusión de su pensamiento administrativo (Bonnin, 2004).

## Conclusiones: Bonnin tiene presente

Clásico es el libro que el lector no deja morir; es, asimismo, la obra que siempre es actual. Clásico es un texto de Aristóteles y Maquiavelo, por citar a dos autores de actualidad perenne.

Nosotros nos hemos propuesto que el libro de Charles-Jean Bonnin sea un clásico y el siglo XXI ofrece esa posibilidad deseada merced a su tecnología de comunicaciones. Hoy en día la difusión de la obra de Bonnin es muy amplia. Además de la tradicional edición en papel de 2004, Bonnin se puede consultar en la Internet a través de una semblanza de su obra y su persona en Wikipedia, que está preparada en los idiomas español, francés e inglés.

Más trascendentemente, buena parte de sus textos son accesibles en el sitio web [www.cjbonnin.org](http://www.cjbonnin.org), esencialmente sus *Principios*. Aquí se encuentra la versión primigenia de 1808, que hasta donde sabemos es la única edición en el presente, así como la de 1809 de la cual se puede afirmar lo mismo. También están impresas digitalmente en forma íntegra las ediciones de 1812 y 1829, en el idioma francés como las anteriores. Bonnin es ahora accesible para lectores potenciales en varios idiomas, pues en el mencionado sitio están alojadas las traducciones íntegras al portugués (1822), italiano (1824) y español (1834 y 1838).

Bonnin está siendo citado por una diversidad de plumas hoy en día, y si bien a finales de mayo de 2020 las referencias en google académico sumaban mo-

destamente 93 citas, el hecho es muy elocuente por tratarse de una obra que estuvo sepultada por más de un siglo en el olvido y la indiferencia.

Efectivamente, Charles-Jean Bonnin tiene *hoy*, tiene *presente*.

## Referencias bibliográficas

- Altusio, J. (1990). *Política*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Bonnin, C.-J. B. (1808). *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*. Garnery, Libraire.
- Bonnin, C.-J. B. (1809). *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissemenns, communaux et municipaux* (2da. ed.). Clement Frères, Libraires.
- Bonnin, C. J. B. (1812). *Principes d'administration publique* (3era. ed., 3 vol.). Remidiere Imprimeur-Libraire.
- Bonnin, C.-J. B. (1822). Extracto dos Principios Fundamentaes do Sistema Administrativo de França por M. Bonnin, e sua Comparação con os de Portugal. Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias [obtenida de la edición francesa de 1812]. Typografia Rollandiana
- Bonnin, C.-J. B. (1824). *Principii di Amministrazione Pubblica* (Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, trad.). Stamperia Francese. (Obra original publicada en 1812)
- Bonnin, C.-J. B. (1829). *Abrégé des principes d'administration* (Amable-Costes, ed., 3era. ed.). Libraire-Éditeur.
- Bonnin, C.-J. B. (1834). *Compendio de los principios de administración* (Saavedra, D. J. M., trad.) [obtenida de la edición francesa de 1829]. Imprenta de don José Palacios. (Obra original de 1812)
- Bonnin, C.-J. B. (1838). *Ciencia administrativa: Principios de administración pública*.

- Estractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin* (Febres Cordero, ed. trad.). Imprenta de José Ángel Santos. (Obra original de 1812)
- Bonnin, C-J. B. (1982, noviembre). Principios de Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, número especial, pp. 81-102.
- Bonnin, C-J. B. (1983, febrero). Principios de Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, antología 1-54, pp. 479-500.
- Bonnin, C-J. B. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Chevallier, J. y Loschak, D. (1978). *Science administrative*, (2 tomos). Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Díaz Pinzón, J. (2016). Estudio Introductorio. En Pinzón, C. (2010), *Principios sobre la administración pública* (pp. 9, 16). Escuela Superior de Administración Pública.
- Escoubé, P. (1958, enero-febrero). Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative. *La Revue Administrative*, vol. 11.
- Fayol, H. (1956). Sobre la Organización Administrativa. [Discurso pronunciado en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, el 23 de junio de 1900]. Editorial El Ateneo.
- Fleurigeon, M. (1800). *Manuel administratif, ou, Recueil par ordre de matières, de toutes les dispositions nouvelles et anciennes, encore en vigueur jusqu'en germinal 9, relatives aux fonctions administratives et de police, des préfets, sous-préfets, maires, adjoints et commissaires de police, et aux attributions des conseils de préfecture, de département, d'arrondissement communal et de municipalité; contenant les instructions et décisions des autorités supérieures, et la solution des principales difficultés, au des doutes, relatifs à l'exécution des lois et des actes du gouvernement*. Rondonneau.
- Giannotti, D. (1919). *Della Repubblica de' veneziani, Opere*. Presso Niccolò Capurro.
- Langrod, G. (1961). La Science de l'Administration Publique en France au 19éme et au 20éme Siecle: Aperçu Historique et État Actual. *La Revue Administrative*.

- Marx, K. (sin año). *La Lucha de clases en Francia*. Marx, k y Engel. F., *Obras escogidas*, (Dos tomos). Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Nixon, C.E.V. y Rogers, B. S. (1994). *In Praise of later roman emperors: the panegirici latini*. California University Press.
- Portiez, L. F. R. (1808). *Cours de législation administrative, dans l'orden correspondant a l'harmonie du systéme social, et á tous les points de l'existence civile et politique des individues*. Gamery.
- Thuillier, G. (mai-juin, 1992). Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812). *La Revue Administrative*, pp. 204-214.
- Von Justi, J. E. (1996), *Ciencia del Estado* (Versión fiel de los *Elementos Generales de Policía*). Instituto de Administración Pública del Estado de México, Institutos Nacionales de Administración Pública de México y de España, y Agencia Española de Cooperación Iberoamericana. (Obra original en español de 1784)
- Von Stein, L. (2016). *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. Fondo de Cultura Económica.

**CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 N.º 17, 2020.

**Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

C. P.: C1035AAA Tel.: 4343 9001 int.: 410

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

ISSN 2683-9644

**Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

**Idea original**

Carlos Desbouts

**Edición y corrección**

**Juan Sala Clara**

Edwin Mac Donald

**Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

**Diseño y diagramación**

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:  
[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Julio 2020.



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**