

4  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LAS APORTACIONES DE ROUSSEAU Y BONNIN  
A LA IDEA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MODERNOS**

**T E S I S A**

**PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A  
JOSE ANTONIO AGUILERA RIOS**

**ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

Página.

### PROEMIO

#### I. CONTEXTO HISTORICO POLITICO DE ROUSSEAU

- |  |    |
|--|----|
| A) El gobierno moderno                             | 1  |
| B) El régimen moderno                              | 7  |
| C) El gobierno moderno y la administración pública | 11 |

#### II. CONTEXTO HISTORICO POLITICO DE BONNIN

- |  |    |
|--|----|
| A) La sociedad liberal: origen y fundamento                    | 18 |
| B) La idea positiva de la administración pública               | 23 |
| C) Las tesis administrativas de Bonnin a partir del bien común | 28 |

#### III. ANALISIS COMPARATIVO DE ROUSSEAU Y BONNIN

- |  |    |
|--|----|
| A) Coincidencias                                 | 34 |
| B) Diferencias                                   | 37 |
| C) Su aportación al estudio de lo administrativo | 39 |

### BIBLIOGRAFIA

## PROEMIO

El Estado moderno, basado en la ley, emerge con el surgimiento de los estados nacionales e institucionaliza los derechos y obligaciones de los gobernantes y los gobernados. Del poder arbitrario de un individuo, el del monarca, se transita al poder político con un fin jurídico estableciendo una organización de soberanía en bien del interés común. Los individuos, de ser vasallos de la corona, adquieren la calidad de ciudadanos.

La organización del gobierno para ser eficaz, adquiere la necesidad de dividir sus funciones en la elaboración, ejecución y vigilancia de la ley. Para analizar este hecho, en el primer capítulo de este trabajo, se describe la situación social francesa antes de la Revolución de 1789 y, las ideas que Jean Jacques Rousseau plantea con respecto al Estado y al gobierno, que en el fondo son una crítica a la realidad de su tiempo.

En el segundo, se describen los orígenes de la sociedad y el Estado liberal, así como las ideas administrativas de Carlos Juan Bautista Bonnin, considerándolas predominantes en la época del autor, e inspiradoras de sus principios administrativos.

En el tercero, a manera de conclusión, se presenta un análisis comparativo entre las ideas de ambos autores y sus aportaciones a la cosa pública. Destacando los orígenes del Estado, el gobierno y la administración pública. Debe considerarse que Rousseau escribió sus obras en el Siglo XVIII, antes de la Revolución francesa; mientras que Bonnin escribió sus Principios de administración en 1808. La trascendencia de las ideas de ambos, se debió a la profundidad e innovación con que fueron expresadas.

## I. CONTEXTO HISTORICO POLITICO DE ROUSSEAU

### A) El gobierno moderno

Europa presentaba durante el feudalismo reglas sociales particulares en cada ciudad; la convivencia frecuente de los individuos motivó la adopción de costumbres cada vez más homogéneas, el tránsito por esa etapa transcurrió a lo largo de varios siglos. En ese cambio "...lo que Francia hizo fue ponerse a la cabeza de dos grandes revoluciones: política y filosófica, nacional e intelectual"<sup>1</sup> acelerando el desarrollo de las transformaciones sociales acumuladas.

El cambio social en Francia consistió en que las desigualdades de las clases o estamentos sociales fueron desapareciendo al disminuir los privilegios del clero y la iglesia, fundamentalmente de la fuente de su privilegio representado por la posesión de grandes extensiones territoriales, heredadas de familia en familia. Para la nobleza la posesión de la tierra y el gobierno sobre los individuos tenían un mismo significado, puesto que eran los agentes del poder del rey. Para servir al Estado, no había otra posibilidad, más que nacer noble.

Pero a finales del Siglo XVIII, Francia también contaba con una aristocracia, cuya fuente de poder e influencia era el dinero, producto del comercio y el trabajo; aunque el cultivo de las ciencias, las artes y las letras, eran cada vez más del interés para algunos de sus miembros, su influencia política y social fue creciendo en la medida que incrementaban su riqueza y disminuía la de la nobleza.

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, El antiguo régimen y la revolución. Tomo I. p.10.

Los plebeyos, representados por la clase popular, los trabajadores, los campesinos e incluso algunos hombres de ciencia y letras, no tenían influencia alguna en las decisiones o actos de administración o de gobierno.

El mundo propicio donde se mostraban las capacidades y las limitaciones particulares, era el mundo literario; en él, tanto los nobles como los aristócratas y los plebeyos tenían su punto de concurrencia. La igualdad en la opinión, la discusión y el debate eran la característica.

Pero la verdadera igualdad social, la que cambió la Francia del Siglo XVIII, la que motivó la Revolución, fue la división en la posesión de "...la tierra, al tiempo que dejaba de ser un objeto de lujo para el rico, se convertía, por el contrario, en un objeto, mejor dicho, en el único objeto de industria para el pobre. Uno la vendió para facilitar y acrecentar sus placeres, y el otro la compró para aumentar su bienestar. De este modo la propiedad territorial, saliendo calladamente de las manos de los nobles empezó a dividirse entre las del pueblo".<sup>2</sup>

Al disminuir la propiedad territorial, los privilegios de gobernar, la posibilidad de herencia inmobiliaria, la influencia y el poder de la nobleza se vino a menos. Por el contrario, la aristocracia adquirió no sólo riqueza, sino influencia y la posibilidad de acceder al gobierno, al menos en los asuntos locales. Al ser iguales en alguna medida, pronto quisieron serlo en todo. Las ideas de igualdad fluían por todas partes, las de libertad también.

En Francia el poder real penetraba profundamente el gobierno local, las provincias perdían poco a poco sus privilegios; estos cambios eran favorecidos por el pueblo, puesto que, de esta manera el gobierno provincial y el poder de la nobleza se debilitaban. Con la ruina de los nobles y la disminución de influencia del clero, a

---

<sup>2</sup> *Ibid.* p.27.

partir de la pérdida de sus privilegios, se igualaban en condiciones con el estado llano, en provecho del rey, y en consecuencia de la concentración y centralización del poder.

El poder político se había centralizado cada vez más, así como la concentración de la riqueza; al mismo tiempo los literatos se reunían cada vez más en París. La centralización del gobierno favorecía la unidad nacional, el rey se apoderó de la dirección de todos los asuntos. Sin embargo las costumbres igualaban a los individuos, las condiciones sociales también.

Fue en ese siglo, "...cuando se oyó hablar por primera vez de los derechos generales de la humanidad, de los que todo hombre puede reclamar un goce igual como de un legítimo e inalterable legado, y de los derechos generales de la naturaleza, que cada ciudadano puede invocar".<sup>3</sup> Las nociones de igualdad habían desarrollado el sentimiento de la libertad. La Revolución sólo dio a conocer al mundo los cambios registrados en la sociedad, uniendo al país en un solo cuerpo; "...no fue más que un procedimiento violento y rápido, con cuya ayuda se adaptó el estado político al estado social, los hechos a las ideas y las leyes a las costumbres".<sup>4</sup>

Destruir los intereses particulares, los privilegios, el despotismo, el poder absoluto, y consagrar los derechos, el interés general, la ley y los derechos de todos eran la finalidad. Acabar con el poder del clero y de los nobles, no con las creencias religiosas, hizo que los principios de la Revolución francesa trascendieran las fronteras nacionales.

Cuando esta situación general se modificó y el campesino llegó a ser propietario territorial efectivo, adquirió la capacidad para realizar transacciones económicas, la

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.39.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.42.

libertad de tránsito y oficio, aún antes de la Revolución; el advenimiento de ésta, únicamente agregó a su calidad de propietario la sustracción al poder del señor, eliminando los privilegios que les separaban.

Pues, incluso en la administración pública cierto número de funcionarios eran ajenos al poder del señor. "En realidad hacía mucho tiempo que los nobles franceses no intervenían en la administración pública salvo en lo que se refería a la justicia".<sup>5</sup>

Al desaparecer la opresión política en materia de impuestos, la nobleza aún conservaba privilegios, los derechos feudales habían prácticamente desaparecido.

Los antiguos privilegios y obligaciones sobre los individuos que caracterizaron la situación de la nobleza en la sociedad feudal, implicaba prestar ayuda a los indigentes dentro de sus territorios, pero los despojaba de su voluntad y ejercía una relación de dominio sobre ellos. Esta realidad se modificó con la ruptura de la relación liberándose, a la vez, de sus antiguas obligaciones, por lo que "...el gobierno central acometió resueltamente la empresa de proveer sus necesidades".<sup>6</sup>

La administración del reino observaba una diversidad de reglas, autoridad y confusión de poderes. Los funcionarios administrativos formaban un gobierno en virtud de un derecho comprado, del cual no se les podía despojar. Cada ciudad tenía una organización diversa y sus magistrados tenían nombres distintos con diferente fuente de poder; unos eran electos y otros compraban el derecho de gobernar.

La situación cambió cuando el monarca formó de manera muy cercana a él, ya avanzado el Siglo XVIII, un cuerpo administrativo con poder singular llamado consejo del rey, en el que se concentran diversidad de poderes; tribunal supremo de

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 73

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 83

justicia, porque de él derivan todas las jurisdicciones especiales; poder legislativo, porque discute y propone la mayoría de las leyes, fija y reparte los impuestos; le compete establecer reglas generales que deben dirigir a los agentes del gobierno; decide todos los asuntos importantes y revisa los secundarios; sin embargo no tiene jurisdicción propia. El rey es el único que decide, aun cuando parezca que el pronunciamiento lo hace el consejo; este cuerpo administrativo, sólo da consejos con personajes de mediana o baja cuna, antiguos intendentes, expertos en la práctica de los negocios públicos, todos ellos revocables.<sup>7</sup>

El individuo con verdadero poder, a cuyo cargo están todos los asuntos de la administración pública, incluidos los asuntos relacionados con el dinero, es el interventor general. Era elegido por el consejo de Estado, al cual representaba, acumulaba casi todos sus poderes ejerciéndolos en primera instancia. Así el gobierno y el bienestar de Francia dependían de treinta individuos comisionados en las provincias.<sup>8</sup>

Las ciudades conservaron el derecho de administrarse a sí mismas hasta que el rey vendió en cada ciudad los derechos de gobernar perpetuamente a todos los demás, con obvias consecuencias funestas. La corporación municipal ejercía cargos temporales que el rey en un momento determinado vendió también; la asamblea nacional que elegía a los miembros de la corporación municipal cayó en manos de representantes de las asociaciones burguesas, que no representaban al pueblo.

La centralización administrativa sobrevivió a la Revolución, "...no fueron los principios de 1789 en materia de administración pública los que triunfaron en esa época y después de ella; sino, por el contrario, los del antiguo régimen"<sup>9</sup> por lo que incluso se ha considerado signo y comienzo del estallido social.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp.78-79.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp.79-82.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.97.

La lentitud administrativa, motivada por la diversidad de normas y la consecuente incapacidad de aplicación; la tolerancia hacia la discusión de diversas teorías filosóficas, morales, religiosas y políticas, permitieron toda serie de ataques a los principios sobre los cuales descansaba la sociedad. La burguesía se había consolidado como clase y controlaba gran parte de los asuntos locales de gobierno, luchando fuertemente contra la abolición del poder absoluto, la voluntad de una sola persona, es decir, contra el despotismo.

Los hombres de letras discutían acerca del origen de las sociedades, los derechos fundamentales de los ciudadanos, los principios de autoridad, las relaciones entre los hombres, etc., pero "...todos coinciden en que conviene sustituir las costumbres complicadas y tradicionales que rigen la sociedad de su tiempo, por reglas sencillas y elementales basadas en la razón y en la ley natural".<sup>10</sup> Todo apuntaba en contra de los privilegios, el deseo de convertirse en ciudadanos y no ser ya súbditos o siervos, en favor de la igualdad y la libertad entre los hombres. Tal es el caso de la propuesta de El Contrato Social (o Principios de Derecho Político) de Rousseau.

Así Jean Jacques Rousseau, perteneció a un siglo muy agitado en las ciencias y las ideas, brillando con luz propia debido a su pensamiento revolucionario. Sus ideas políticas encierran una fuerte crítica al hombre de su época y a su sociedad, tan desigual como opresiva, ansiosa de un cambio que no tardaría en llegar, la Revolución francesa de 1789; que por demás inspiró profundamente a los movimientos sociales de todas latitudes en su momento realizados.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.156.

## B) El régimen moderno

Si se entiende como régimen político "...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio y de los valores que animan la vida de tales instituciones".<sup>11</sup> Rousseau hace su máxima aportación a ésta idea en su obra *El Contrato Social*; que implica fundamentalmente una serie de cambios en la relación entre gobernantes y gobernados, en los cuales los interlocutores de la autoridad pública legítima serán los individuos aislados en lugar de las capas o estamentos que caracterizaron al antiguo régimen feudal.

El Estado moderno fue concebido como un poder supremo organizado, común a todos sus miembros, con los mismos derechos y obligaciones, con una relación normada mediante principios jurídicos, en sustitución del policentrismo medieval basado en los privilegios de las jerarquías estamentales, así como de la autoridad absoluta del monarca.

Puede decirse que la explicación racional del origen y fundamento del Estado, esto es, del poder político, modificó las concepciones que del hombre y la sociedad se tenían. El hombre para ser libre e igual entre sí, se daba una autoridad basada en el consenso colectivo, buscando garantizar sus propios intereses, como seguridad física y orden social. Al respecto, dice Rousseau "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y en virtud de la cual cada uno uniéndose a todos, no obedezca empero mas que a sí mismo y quede tan libre como antes".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Lucio Levi, "Régimen Político", en Norberto Bobbio et. al., *Diccionario de Política*, p.1409.

<sup>12</sup> Jean Jacques Rousseau, "El Contrato Social", en *Escritos de Combate*, p.410.

De esta manera, si cada individuo de la asociación se da al todo, queda asegurada la igualdad, pero al hacerlo sin coerción externa alguna, garantiza su libertad. Ante tales objetivos, la enajenación total de los individuos, con todos sus derechos en favor del colectivo representado por el Estado, la formulación del pacto social queda reducida por Rousseau a términos de: "cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos corporativamente a cada individuo como parte indivisible del todo".<sup>13</sup>

Este acuerdo tácito, libera a todos los individuos de cualquier dependencia personal, colocándolos únicamente por debajo de la voluntad general de la que todos forman parte. La naturalidad y sus ventajas de libertad limitada quedan atrás, lo mismo que las acciones instintivas; ahora, la artificialidad le restituye su libertad, siendo ésta, racional, moral y civil, que será restringida por la voluntad general. Donde los nuevos derechos estarán fundados en el derecho positivo, estableciendo con ello una igualdad moral en todos los individuos.

El Poder Soberano en Rousseau, adquiere el carácter de soberanía popular, en tanto que hace derivar del contrato social a la democracia como única forma de poder, haciéndola residir exclusivamente en el pueblo, por ser sus miembros y los elementos constitutivos de la asociación política.

Como el cuerpo político es soberano cuando es activo, o mejor dicho los ciudadanos, al deliberar públicamente en tanto poder soberano, dictan leyes que obligan a todos como particulares observándose un doble compromiso: "Como miembro del soberano respecto a los particulares, y como miembro del Estado respecto al soberano",<sup>14</sup> encontrando en las mismas personas el derecho de mandar y la obligación de obedecer. Ante tal perspectiva, este doble aspecto garantiza la

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 411.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 412

seguridad del individuo y la del cuerpo social para tener un efecto recíproco: "Si se daña al individuo se daña al cuerpo, y más aún, si se daña al cuerpo todos los individuos lo resentirán".<sup>15</sup>

Rousseau busca en la soberanía popular conciliar libertad con autoridad, desapareciendo en el individuo toda opresión y dependencia personal, por obedecer únicamente a las leyes.

De este modo, la identificación de la soberanía con el poder legislativo es llevada a sus extremas consecuencias por medio del concepto de voluntad general, con el cual el soberano puede hacer solamente leyes generales y abstractas, y no decretos. Para no dejar lugar a dudas señala "...que la voluntad general, para ser verdaderamente tal, debe serlo en su objeto tanto como en su esencia; que debe partir de todos para aplicarse a todos, y que pierde su rectitud natural cuando tiende a algún objeto individual y determinado...";<sup>16</sup> además le atribuye a la voluntad general, la cualidad de ser inequívoca e infalible cuando no se desvirtúa de su objetivo; el bienestar común.

El que la voluntad general creara leyes particulares, o permitiera la desobediencia a sus mandatos, acarrearía consecuencias funestas por inequidad e incapacidad, motivando la disolución del pacto social y del Estado.

Por otro lado, además del carácter absoluto del poder soberano, Rousseau lo concibe inalienable, "El poder puede transmitirse pero no la voluntad...";<sup>17</sup> señalando tajantemente la obligación del pueblo a legislarse o perder su cualidad de tal destruyendo el cuerpo político. De tal forma erradica Rousseau cualquier posibilidad

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.413.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.426.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.421.

de despotismo, asegurando al pueblo como única y legítima fuente del poder público.

El mismo principio trae otra consecuencia: "Por la misma razón que es inalienable es indivisible. Porque la voluntad es general o no lo es; es la de todo el pueblo o sólo la de una parte. En el primer caso, esta voluntad declarada es un acto de soberanía y hace ley. En el segundo, no es más que una voluntad particular, o un acto de magistratura o, cuando más, un decreto".<sup>18</sup>

De la que se desprende sin duda, de manera consecuyente y lógica, la distinción del poder legislativo de cualquier otro, principalmente del ejecutivo, que no es más que un cuerpo de delegados encargado de ejecutar los mandatos generales, no dejando lugar a especulaciones que el supremo poder es el legislativo expresado, vale la pena repetirlo, por la voluntad general, que sólo tiene en cuenta el interés común.

Como la expresión del bienestar común es la voluntad general y la del deseo personal es la voluntad particular, la voluntad general tiene como consecuencia la inadmisión de intereses de grupo o asociaciones parciales en el Estado, pues toda asociación tiende al bien particular a expensas del bien general. No hay lugar, entonces, para el disenso, o la existencia tolerada de las minorías dentro del Estado.

Para Rousseau "...la voluntad general es siempre recta y tiende siempre a la voluntad pública..."<sup>19</sup> "... puesto que cada individuo al desear el bien general desea su propio bien, y al trabajar para los demás, trabaja para sí mismo".<sup>20</sup> fuera de la sociedad, el hombre aislado, como no debe nada a nadie tiene derecho a vivir como mejor le parezca; pero en la sociedad, donde necesariamente vive a costa de los demás, él les

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 422

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 424

<sup>20</sup> Jean Jacques Rousseau, *Emilio*, p. 212.

debe en trabajo el precio de su conservación; esto carece de excepción. Por tanto, trabajar es un deber indispensable al hombre social.

Esta integración del individuo en el cuerpo colectivo y su identificación en él, es sin duda, el objeto de la voluntad general; donde cada individuo es libre y distinguido colaborador en la elaboración de las leyes, y sólo de ellas, él y todo el pueblo dependerán para dar vida a la cosa pública.

En suma, el poder soberano en Rousseau adquiere un especial radicalidad al concebir como depositario único al pueblo, le imagina deliberando públicamente haciendo leyes rigiéndose de la única forma posible, por medio de la voluntad general.

### **C) El gobierno moderno y la administración pública**

"Rousseau sostiene que el único sujeto del poder soberano es el pueblo. Sobre este particular su posición es radical: ni uno, ni pocos, ni la mayoría pueden ser los titulares de este poder, sino solamente todos los miembros asociados que unidos forman el cuerpo soberano. Por consiguiente la única forma de Estado admitida en su sistema es la República (que podemos llamar también democracia directa); no puede existir otra forma legítima de Estado. De manera que la única distinción aceptada en el marco de las formas políticas es aquella entre formas de gobierno y no entre formas de Estado" <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> José F. Fernández Sanillán, Hobbes y Rousseau, p.98.

Al hablar de poder soberano hablamos de poder legislativo, resta entonces hablar del poder ejecutivo, el que, por cierto, en principio, debemos reconocer como supeditado al poder legislativo. Uno tiene como objeto primordial la decisión, el otro, la ejecución; existiendo entre ambos una relación inmediata e irresistible (quien se opone al imperio de la ley se coloca fuera del pacto social); el legislativo mandata, el ejecutivo obedece y ejecuta. El legislativo reside en la generalidad, en el pueblo; el ejecutivo en la particularidad, en un cuerpo de delegados.

Al cuerpo de delegados Rousseau le denomina gobierno y es concebido como: "Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política".<sup>22</sup> De este modo, le corresponde al gobierno o administración suprema el ejercicio legítimo del poder ejecutivo regular las relaciones con los ciudadanos entre sí y del Estado con los individuos que pertenecen a él; el legislativo establece las leyes y el ejecutivo las aplica.

Por tanto las funciones de cada uno son bastante claras: uno manda, y el otro ejecuta el mandato; pero las distingue además, por su origen, puesto que el único contrato posible da origen al cuerpo político y al soberano; mientras el gobierno no puede ser nunca producto de un contrato, es decir, el gobierno es creado por el soberano.

El gobierno se instituye según Rousseau de dos actos distintos: por el primero, el soberano estatuye que habrá un cuerpo de gobierno establecido en tal o cual forma, y es evidente que este acto es una Ley; por el segundo, el pueblo nombra los jefes que habrán de encargarse del gobierno entre el príncipe y el gobierno; y dice que "como la fuerza total del gobierno es siempre la del Estado, no varía en absoluto, en donde se sigue que cuanto más usa de esta fuerza sobre sus propios miembros,

---

<sup>22</sup> Jean Jacques Rousseau. *El Contrato...* p. 452.

menos le queda para obrar sobre todo el pueblo. Así pues, cuantos más sean en número los magistrados, más débil será el gobierno".<sup>23</sup>

Sólo que en el magistrado se encuentran tres voluntades distintas: a) su voluntad como individuo y tiende al bien particular, b) su voluntad como magistrado a favor del príncipe, y es en general frente al gobierno y particular respecto al Estado, y c) su voluntad como ciudadano general y soberana.<sup>24</sup> Donde esta última es deseable subordine a las demás, de los contrario, iría contra el espíritu exigido por el orden social.

Ahora bien, se desprende entonces que la reunión de todo el gobierno en manos de un solo hombre se concentra y lo vuelve más activo; la reunión de todo el gobierno en manos del soberano se relaja y le entorpece. La mejor combinación de ambos, responde ante todo, a situaciones concretas y específicas como son la riqueza y la extensión territorial del Estado o el número de ciudadanos.

Ante la descripción de ambas relaciones y proporciones, Rousseau menciona distintas tipologías de formas de gobierno y las divide por el número de miembros; a muchos, a los pocos y a la unidad. Pues si los detentadores del poder público son irrenunciablemente todos, determinando a la República como única forma de Estado; los que ejercitan ese poder pueden ser la mayoría y formarán una *democracia*; si los pocos siendo menos magistrados que ciudadanos, una *aristocracia*, si uno solo *monarquía* o gobierno real; y de la combinación de ambas, el gobierno mixto, donde la mejor forma de gobierno puede ser la peor en un caso distinto. Sin embargo, el número de magistrados está en razón inversa al de ciudadanos. Por decir así, generalmente el gobierno democrático conviene a los Estados pequeños, el aristocrático a los medianos, y el monárquico a los grandes.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 424-425.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 458-459.

Para que el gobierno sea democrático debe depositarse en la mitad o más de los miembros del Estado. Esta forma de gobierno exige la virtud general de un pueblo para lograr, en su accionar, el interés general. Situación que difícilmente puede observarse ya que es imposible reunir constantemente a un pueblo para administrar los asuntos públicos. Su mayor defecto es la incapacidad para resolver los asuntos rápidamente.

El gobierno de la aristocracia, en cambio, reside en un cuerpo reducido de magistrados que no forman como cuerpo sino una parte del soberano. Rousseau distingue en esta forma de gobierno la diferencia en riqueza o en poder de algunos de los miembros del Estado, y reconoce a la aristocracia electiva como la más genuina por encontrar su fundamento en el consenso de los individuos al ser una forma racional de componer el gobierno.<sup>26</sup>

Además, tiene ventaja sobre el gobierno democrático porque puede gobernar a un Estado de mayor extensión territorial con una mayor unidad en su cuerpo, y por tanto mayor rapidez en la ejecución de la ley. Por lo demás, no exige la rígida igualdad en riqueza material que el democrático. En suma, la composición del gobierno radica en el mérito, el talento o la experiencia y no por su acumulación en riquezas.

El gobierno monárquico no forma ya un cuerpo moral y colectivo, sino por el contrario, la unidad del gobierno es depositado en una persona natural y representa al colectivo en la administración suprema de la ley. Reúne en la misma persona física a la persona moral,<sup>27</sup> sólo que por la fortaleza misma, esta forma de gobierno tiende generalmente a fines distintos de la voluntad general; esto es, la voluntad del

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 463

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 464.

príncipe prefiere el interés particular al interés general poniendo en peligro la primacía del poder soberano.

La monarquía para administrar con funcionalidad el poder en grandes estados requiere, para su mejor desempeño, de órdenes intermedias entre el gobierno y el pueblo: órdenes debidamente jerarquizadas detentadoras de poder que van directamente en menoscabo de la autoridad del monarca.<sup>28</sup>

Para Rousseau al igual que en la aristocracia, la genuina monarquía es la electiva, a la que por cierto, puede llegar cualquier hombre caracterizado generalmente por su dudoso virtuosismo. Es así que Jean Jacques Rousseau señala como el inconveniente mayor del gobierno monárquico esa falta de sucesión continua que en la democracia y la aristocracia constituye un encadenamiento permanente, esto es, al ser un gobierno personal, la muerte del monarca causa un vacío de poder, en cuyo lapso se motivan impredecibles luchas y agitaciones.<sup>29</sup>

Sin embargo, Rousseau acepta en principio la inexistencia de formas puras de gobierno y en consecuencia acepta su combinación de múltiples maneras, trayendo como lógico resultado, la jerarquización del mismo. De este modo, cada forma de gobierno es la mejor en cada caso, pero sobre todo, lo es si tiende a la conservación y la prosperidad de los miembros lo que constituye sin duda el fin de toda asociación política.

Para Rousseau el gobierno y el soberano, ambos como entes morales, forman parte del Estado. Respecto al gobierno tiene la tendencia general a concentrarse, admitiendo como primera forma de gobierno la democracia que degenera en aristocracia y posteriormente en monarquía. Esta es la forma degenerativa en la

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 465-466.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

formación de los gobiernos, pues la progresión inversa es imposible. En tanto, la disolución del Estado sobreviene, cuando el gobierno no administra el Estado de acuerdo a las leyes, usurpando por tanto, el poder soberano; esto es, cuando el gobierno quiere legislar, en vez de aplicar la legislación.

Rousseau clasifica la disolución del gobierno como *anarquía*. "Distinguiendo, la democracia degenera en *oclocracia*, la aristocracia en oligarquía. Añadiría yo que el régimen monárquico degenera en *tirania*"<sup>30</sup>. Las formas corruptas de gobierno, son la "anarquía" lo que significa, la ruptura del pacto social, obteniendo cada hombre su libertad natural.

La ruptura del pacto social se lleva a cabo con mayor razón a través de la usurpación del poder soberano. O sea, quien ejerza el gobierno sin derecho se convierte en usurpador; pero quien ejerza el soberano sin derecho, es un déspota. Dice Rousseau, "Tirano es aquel que se sitúa contra las leyes para gobernar según esas leyes; déspota es que se pone por encima de las leyes mismas. Así, el tirano puede no ser déspota, pero el déspota es siempre tirano".<sup>31</sup>

Las razones para la vigencia del Estado aducidas por Rousseau, son reducidas a una sola, por su esencial significado, que consiste "...en preservar la libertad civil y política del colectivo, pues el principio de la vida política está en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado, el ejecutivo es el cerebro...No subsiste el Estado por las leyes, sino por el poder legislativo".<sup>32</sup>

Se entiende pues, que la soberanía no se enajena; por tanto, todo individuo como soberano en cuerpo con todos los ciudadanos, está imposibilitado a consentir que su voluntad sea representada, y está obligado en cambio a participar directamente en la

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 478.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 479.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

composición de la ley para seguir siendo libre e igual entre los hombres, sin reconocer otros límites, que los que se imponga a sí mismo mediante la voluntad general conservando su autonomía. Existe pues, sólo una forma de ejercitar la voluntad soberana, cuando el pueblo está reunido para deliberar públicamente y en todas las ocasiones que sean necesarias.

## II. CONTEXTO HISTORICO POLITICO DE BONNIN

### A) La sociedad liberal: origen y fundamento

El Estado moderno emerge con el nacimiento de los estados nacionales; en primer lugar la arbitrariedad subjetiva e individualización del poder, es superada por un poder supremo y común a todos con los mismos derechos y obligaciones. Del Poder externo, de la violencia física de los señores feudales sobre sus vasallos, se pasa a una relación normada mediante principios jurídicos. Del poder arbitrario de un individuo se pasa al poder político con un fin jurídico estableciendo una organización de soberanía en bien del interés común.

La formación de la estados nacionales encuentra su origen en la Europa del Siglo XIII, siendo también el nacimiento de la monarquías que iniciaron el fortalecimiento y surgimiento del Estado y el gobierno moderno; entendido éste como la organización centralizada y funcional del poder, favoreciendo su concentración en contra del policentrismo del poder característico de la época medieval.

Entre el paso del estado (estado como situación) por asociaciones personales al estado territorial institucional transcurre un buen tiempo para su consolidación. Los siglos XIII al XVI fueron la época de lentos pero radicales cambios, la realidad social europea se había transformado.

Inicialmente el comercio y la acumulación de capitales financieros modifican las formas de producción simples en trabajo asalariado; en esta fase tanto la mano de obra como su producto se convierten en mercancía. Así, por un lado el despojo de los medios de producción al trabajador, y por el otro el dinero al funcionario administrativo es también una nueva forma de administrar los asuntos públicos, creando un nuevo orden social.<sup>33</sup>

En este sentido, las economías de mercado modificaron las relaciones de poder y el desplazamiento de las jerarquías estamentales en favor de una burguesía pujante que luchaba por la libertad individual, de expresión, de tránsito, de asociación; esto es, de las libertades civiles que garantizaran su propiedad; su primer logro se mostró al participar ampliamente en el poder legislativo, cuya estrategia fue fijarle límites precisos al poder absoluto y concretamente evitar la concentración de poder que la monarquía tuvo en su momento.

La libertad individual en el Estado moderno es el valor fundamental y, velar por su seguridad es el fin último<sup>34</sup>; el poder legítimo ejercido sobre el individuo responde a que la obediencia se otorga únicamente por consentimiento de los individuos a las leyes, en franca oposición a la autoridad sustentada en la fuerza. La nueva obediencia al ser por consentimiento tiene una fundamentación racional.

Los siglos XVII y XVIII fueron la época de máxima expresión de las ideas liberales, de los derechos naturales del hombre, de resistencia a la autoridad ilegítima y de los valores de libertad e igualdad garantizado por un cuerpo de leyes, esto es, del Estado Constitucional. "La ilustración había destruido la fundamentación legitimista del Estado Medieval, la concepción de que el poder público estaba autorizado a actuar por delegación y en nombre de Dios. Desde aquel momento, el Estado era una

---

<sup>33</sup> Max Weber, Economía y sociedad, p.70.

<sup>34</sup> Guillermo de Humboldt, Escritos políticos, p.117.

institución humana, la cual derivaba su legitimidad de la voluntad del pueblo. por lo que tenía por tarea procurar el bienestar terrenal"<sup>35</sup>.

El individuo se había transformado radicalmente, la cultura había adquirido un valor social, las academias, los centros de enseñanza y las universidades orientaban la interacción del hombre en el ámbito social, y se hizo reformador. Se convirtió en un actor social, jurídicamente de manera individual, socialmente en grupo, dando origen a los partidos de masas en defensa de las clases desprotegidas abarcando un gran poder. A la libertad de opinión, la tolerancia se agregó como un valor de razón, pero también de defensa de las minorías.

Al gobierno, poder ejecutivo legítimo y legal del nuevo orden estatal, le fueron conferidas la libertad, la propiedad privada y la seguridad individual; la razón fundamental es que nuevas fuerzas liberadas por el libre comercio y la industrialización buscaban participar en el nuevo orden con el objetivo de proteger sus intereses.

A esta nueva forma de organización estatal se le conoce como liberal; imponerle límites al poder del Estado fue su principal objetivo<sup>36</sup>, para procurar un mayor espacio para el ejercicio de la libertad individual convirtiendo al Estado en mero vigilante y juez superior a las partes, aplicando el derecho donde todos se concebían como jurídicamente iguales y libres entre sí. "El Estado, en tanto que respeta la libertad de cada uno en lo que especialmente le concierne está obligado a inantener una vigilante intervención sobre el ejercicio de todo poder que le haya sido conferido sobre los demás".<sup>37</sup> El nuevo Estado, derecho público, había generado una nueva sociedad, con nuevos individuos, derecho privado.

<sup>35</sup> Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, Introducción a la ciencia política, p.67.

<sup>36</sup> John Locke, Ensayo sobre el gobierno civil, p.104.

<sup>37</sup> John Stuart Mill, Sobre la libertad, p.192.

institución humana, la cual derivaba su legitimidad de la voluntad del pueblo, por lo que tenía por tarea procurar el bienestar terrenal<sup>35</sup>.

El individuo se había transformado radicalmente, la cultura había adquirido un valor social, las academias, los centros de enseñanza y las universidades orientaban la interacción del hombre en el ámbito social, y se hizo reformador. Se convirtió en un actor social, jurídicamente de manera individual, socialmente en grupo, dando origen a los partidos de masas en defensa de las clases desprotegidas abarcando un gran poder. A la libertad de opinión, la tolerancia se agregó como un valor de razón, pero también de defensa de las minorías.

Al gobierno, poder ejecutivo legítimo y legal del nuevo orden estatal, le fueron conferidas la libertad, la propiedad privada y la seguridad individual; la razón fundamental es que nuevas fuerzas liberadas por el libre comercio y la industrialización buscaban participar en el nuevo orden con el objetivo de proteger sus intereses.

A esta nueva forma de organización estatal se le conoce como liberal; imponerle límites al poder del Estado fue su principal objetivo<sup>36</sup>, para procurar un mayor espacio para el ejercicio de la libertad individual convirtiendo al Estado en mero vigilante y juez superior a las partes, aplicando el derecho donde todos se concebían como jurídicamente iguales y libres entre sí. "El Estado, en tanto que respeta la libertad de cada uno en lo que especialmente le concierne está obligado a mantener una vigilante intervención sobre el ejercicio de todo poder que le haya sido conferido sobre los demás".<sup>37</sup> El nuevo Estado, derecho público, había generado una nueva sociedad, con nuevos individuos, derecho privado.

<sup>35</sup> Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, Introducción a la ciencia política, p.67.

<sup>36</sup> John Locke, Ensayo sobre el gobierno civil, p.104.

<sup>37</sup> John Stuart Mill, Sobre la libertad, p.192.

Este Estado moderno con una forma de organización históricamente determinada, se torna homogénea en cuanto a la organización del poder, centralizando y abarcando por completo las relaciones políticas y sociales. Habían evolucionado las instituciones, existía un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial, que fijaban la ley, la ejecutaban y la vigilaban.

En la realidad liberal se establece la división tajante entre ámbito público y ámbito privado, de otra manera, entre Estado y sociedad. Así pues, el Estado entendido "...como monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente..."<sup>38</sup> logra la obediencia a través del derecho, al que se someterán todos los individuos que integran el colectivo social y que el Estado hará respetar, en tanto instancia superior, igualando a todos los individuos ante la ley.

En este sentido, los ámbitos político (Estado) y social (Sociedad) establecen una relación donde se exige la existencia mínima de normas que permitan organizar al gobierno las relaciones individuales en afán de posibilitar el libre desarrollo de sus capacidades.<sup>39</sup> El Estado ofrece el derecho abstracto general a todo individuo, mientras que el individuo exige como primacía, su libertad de hacer lo que la ley no le impida efectuar para lograr su bienestar particular. Así el individualismo va estrechamente ligado al liberalismo.

Este es en esencia el Estado Liberal; que desde el punto de vista político, y en esta perspectiva significa un límite al poder estatal<sup>40</sup> por un lado, y el libre desarrollo del poder individual<sup>41</sup> por el otro. De manera que el gobierno aplica y sanciona la ley entre los individuos y, entre éstos y el Estado, por lo que garantiza el libre desarrollo de las individualidades.

<sup>38</sup> Max Weber, *Op. cit.*, pp.43-44.

<sup>39</sup> John Stuart Mill, *Op. cit.*, p.155.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.89.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.111.

Con la nueva fase política del poder se instituyen los nuevos atributos del Estado como son la mundanidad, la finalidad y la racionalidad, adquiriendo para la unidad organizativa, la gestión del poder cada vez mejor definido, con la finalidad de cuidar la vida y la propiedad de los individuos, la paz interna del país y la eliminación del conflicto social aplicando el derecho.

De esta manera, el gobierno es el poder considerado para ordenar y proteger a la sociedad en su conjunto, y la administración pública, es la parte que constituye el sistema y los medios para aplicar la acción legal eficaz en todos los asuntos locales del Estado.

La administración, es el brazo ejecutor del gobierno para mejorar de manera organizada y civilizada las condiciones sociales en que viven los hombres. Como las leyes son establecidas de manera general, creando derechos y obligaciones, la aplicación de éstas en actos particulares corresponde exclusivamente a la administración, debiendo cumplir y hacer cumplir la ley para ser legítima como el gobierno que represente.

Para tal efecto, la administración pública forma reglamentos e instituciones que no son leyes y expide decretos, bandos, circulares, edictos, toma iniciativas fundamentales en conocimientos especiales a través de funcionarios o agentes a quienes están encomendadas las funciones de ejecución. Toda desviación del funcionario en la aplicación de la ley anteponiendo su interés particular, sólo afecta al bienestar general y a la moral pública. Puede decirse que el gobierno impulsa la acción de la administración, pero también que ésta sostiene al gobierno.

En tanto brazo ejecutor del gobierno, la administración puede ser concebida como una parte de la autoridad pública, para distinguirla de los poderes que establece la ley y la vigilan, que cuida sobre todo, de los individuos en sus relaciones con el

Estado, inclinando sus acciones individuales a cumplir con la alta finalidad del bien común ejecutando simplemente las leyes de interés general<sup>42</sup> para promover la prosperidad de los miembros del Estado.

En esta época de libre pensamiento, la intensa circulación de las ideas, tanto en medios impresos como en tertulias, la opinión ilustrada permeó la actuación de la administración pública orientándola siempre al bien común. Por un lado, en el aspecto económico, puso en práctica por mucho tiempo el libre tránsito de mercancías y en el aspecto político, pugnó por la libertad de expresión y pensamiento, de asociación, e incorporó la técnica (las finanzas) a su propia actuación y gestión.

## **B) La idea positiva de la administración pública**

**Carlos Juan Bautista Bonnin** nació en 1772 en París Francia, vivió la Revolución francesa siendo aún muy joven y escribió sus Principios Administrativos en 1808, en plena época de la ilustración y el iluminismo europeo. Por sus ideas, fue un pensador progresista, republicano y liberal, por lo que rechazaba todo lo relacionado con el antiguo régimen.

Bonnin, estableció los principios de administración antes que nadie y lo hizo con planteamientos muy claros; teniendo como objeto de estudio al Estado sistematizó los principios administrativos y delimitó los diferentes ámbitos la naturaleza de la

---

<sup>42</sup> Manuel Ortiz de Zúñiga, Idea general de la administración y el derecho administrativo, p.126

ley positiva: de este manera no dejó lugar a dudas sobre quienes se encargarian de elaborar la ley, de ejecutarla y de vigilarla.

"Antes del Estado de derecho ya existía una disciplina intelectual dedicada al estudio de los problemas relativos a la administración pública. En Francia como en toda europa se denominaba policía. Policía es una tecnología administrativa por excelencia, pero no administración en si,..."<sup>43</sup> cuya finalidad es la de incrementar el poder del Estado para fortalecerlo y propiciar su crecimiento, haciendo prosperar al comercio la agricultura, la industria y la hacienda que constituyen los elementos materiales de la vida estatal, así como lo relacionado con las cárceles y la instrucción pública.<sup>44</sup>

Fue en el Estado absoluto que la ciencia de la policía tenía por objeto la seguridad y tranquilidad pública, pero degeneró en inquisición política<sup>45</sup> imponiendo el miedo y no el consenso como la base del gobierno.

A la ciencia de la policía le interesaba la administración de los individuos y de las cosas; a la ciencia de la administración le interesa el hombre social, puesto que la sociedad es producto de las relaciones sociales. "Bonnin separa la acción de la administración sobre las personas, de la acción sobre las cosas, la primera determina a la segunda, de modo que las cosas son apreciadas como propiedad pública o privada, pero con relación al interés general."<sup>46</sup>

Para Bonnín, en las ciencias exactas existen elementos que descansan en principios fundamentales que les dan orden; "...la ciencia de la administración se auxilia de la razón y la evidencia para el desarrollo del conocimiento."<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Omar Guerrero. La teoría de la administración pública, pp. 58-59.

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Ibidem

<sup>46</sup> Ibid . p.65.

<sup>47</sup> Ibid . p.66.

Bonnin no busca los orígenes o las causas de la sociedad, se conforma con entender como tal, a la comunidad ya formada; esto es, desde el momento en que existe una comunidad, existe el pacto social, como el acuerdo tácito de los hombres para vivir en sociedad.

De este modo, el hombre en tanto ser sociable por naturaleza es resultado de su vida en comunidad. De este estado social, la administración es sólo una consecuencia. Por lo que, si el Estado no es producto de convenios humanos, la administración lo es menos.

De manera que "...la administración no toma sus principios en convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad...las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización".<sup>48</sup>

El hombre en su relación con sus semejantes está sujeto a la acción de las leyes fundamentales que toda organización social moderna se da para preservar su vida, conservar su libertad y sus bienes; esto es, para vivir dentro de un orden social que persiga el interés común. En las leyes se establecen los derechos y obligaciones de los gobernantes y los gobernados.

La administración es una consecuencia de la asociación, es una necesidad que surge para organizar la vida social. Por lo que podemos decir, que los principios de la administración se encuentran en la naturaleza social, "De donde se deduce con evidencia, que los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política son un mal"<sup>49</sup> y en la medida que la administración persigue el bien común, obrará de acuerdo con los principios de la asociación.

---

<sup>48</sup> C. B. J. Bonnín, Principios de administración, p. 84.

<sup>49</sup> Ibidem

"La ciencia administrativa, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad",<sup>50</sup> tales principios, tan universales e invariables, son las leyes de la creación y conservación, que otorgan a todo hombre esos derechos naturales y políticos para vivir en sociedad y participar en los asuntos públicos.

Los derechos naturales existen y son reconocidos por la razón humana, cuyos principios nos facultan para conservar y preservar la vida en relación a nuestros semejantes.

La administración busca garantizar el orden público y el bien común. "Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos..."<sup>51</sup> entre ellos, participar en la vida social del Estado, nombrar a su magistrados y leyes libres e iguales para todos, que les defienda de gobiernos corruptos o usurpadores. Esta garantía la ofrece únicamente la democracia que no es otra cosa, sino "El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conceden su goce, moderado por el interés del orden público".<sup>52</sup>

Entre la ley y la administración hay una mutua dependencia y correspondencia. "A la ley le corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la común necesidad..."<sup>53</sup> la conducción y vigilancia de la organización estatal y mantener vigente el orden social con base en leyes fijas y uniformes que tengan el respeto y el reconocimiento del pueblo, corresponde a la administración.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>52</sup> *Ibidem*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 86.

Por ello, la administración es ciencia en lo que respecta a la teoría de los principios de carácter universal productores de las cosas administrativas; es arte por la aplicación de esos principios que toda la organización social debe darse en la ejecución de la ley, en tanto orden normativo de las relaciones entre el Estado y los individuos y entre éstos; es una institución política al organizar el conjunto de las unidades ejecutoras de la ley.

Criterios todos apegados a la naturaleza de las cosas para establecer reglas propias de la administración pública con métodos y procedimientos ajenos a decisiones arbitrarias, para poder establecer, a su vez, las bases sólidas y conservar el orden social, garantizando en todo momento tanto la seguridad de las personas, como su propiedad.<sup>54</sup>

Desaparecer la probabilidad del desorden social por motivos de discontinuidad o dominio de circunstancias fortuitas y pasajeras, es posible sólo con leyes y principios fijos y universales, independientemente del tiempo o espacio, deducidos de la naturaleza misma de las cosas; esto es, de la sociabilidad natural del hombre, producto de su vida en comunidad, atendiendo sus necesidades.

"Los principios naturales son la única cosa a que el hombre puede adherirse..."<sup>55</sup> para poder tener y mantener libertades públicas en el cuerpo político; ya que con buenas leyes y eficaz ejecución de las mismas se puede preservar un buen orden social.

Para Bonnin, por el estudio de las ciencias, entre ellas la de la administración, se extienden y promueven las facultades intelectuales de los hombres al ejercitar la inteligencia y la razón; más concretamente, a través del estudio de la administración

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp.86-87.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p.90.

se conocerá la naturaleza de los hombres, sus necesidades, sus relaciones y a la sociedad en su conjunto, encontrando la sabiduría y el amor a la justicia, favoreciéndose mutuamente en el ejercicio de la libertad y sirviéndole a su país.

Esto es, educarse para participar en el bien común, es provechoso también de manera particular. El virtuosismo generaría una sociedad armoniosa, apegada a la ley y al interés general.

La administración es necesaria para la preservación de la asociación política, ya que de ella depende el orden social de la comunidad. No es el gobierno central o general el que garantiza la gobernabilidad particular; pues el gobierno sólo establece disposiciones generales que no son indispensables para mantener la vida social. Tal es la importancia de la administración.

### **C) Las tesis administrativas de Bonnin a partir del bien común**

En el orden social existe una fuerte interdependencia entre la comunidad, los individuos, sus relaciones y necesidades, donde la comunidad es la unidad fundamental del cuerpo social; allí confluye todo. A partir de las leyes generales de la naturaleza se establece la vigencia de la ley positiva y la eficaz aplicación de la misma para tener una genuina sociedad política armónica.

Los individuos componen y dan vida a la comunidad; ellos se dan las leyes que más les convienen, convirtiéndose en ciudadanos libres e iguales ante ellas para armonizar sus relaciones. Como dependen entre sí, la búsqueda del bien común les

lleva a establecer principios que aseguren su conservación en particular y la de la comunidad en general. Pues "...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".<sup>56</sup>

En toda asociación política en donde impera la ley, cambia cualitativamente la organización social; se establecen los principios de su aplicación, los derechos y obligaciones libres e iguales de los ciudadanos; marca los límites y objetivos de la acción estatal, así también quiénes y cómo la realizarán, la ejecutarán y la vigilarán. Encontrando en los derechos naturales la deducción de lo que será ley fundamental y lo que no lo será, dando los principios fundamentales de la asociación política, donde los individuos son siempre el objeto de la unión social.

"La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común".<sup>57</sup>

Del interés común, debe esperarse que prevalezcan los derechos comunes y personales garantizados por la ley y la vigilancia de los mismos, para que impere el orden, la tranquilidad y la paz entre los ciudadanos; así también la prosperidad de sus propiedades, deberán contribuir a incrementar la riqueza particular y en general permitirán aumentar la potencia nacional.

Por lo que "...la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y la dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p.92.

<sup>57</sup> *Ibidem*

relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación... la ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución".<sup>58</sup>

De esta manera, la administración pública observa dos momentos; el primero, como personificación de la ley, es pasiva; el segundo, como ejecutora de ella, es activa. Al cuerpo legislativo, le corresponde hacer la ley, al de la administración pública ejecutarla; ambos, para no apartarse de la naturaleza de las cosas deberán buscar los principios en la naturaleza de los hombres y sus relaciones y de la asociación política respectivamente, para conducir al cuerpo social en la rectitud del bien común, la libertad y la prosperidad.

Bonnin establece que las dependencias sociales son el principio fundamental de la sociedad y por lo tanto el primer elemento de la administración.<sup>59</sup> Porque a través de ellas el hombre se convierte de manera natural en un ser social; luego entonces, las leyes deben buscarse en los derechos naturales inherentes al hombre, del que todos son portadores por el simple hecho de ser hombres.

Esto es, de las dependencias sociales nacen las necesidades que les hacen congregarse en comunidad, dando lugar a las leyes que norman la vida de la asociación política, buscando el interés público para satisfacer las necesidades comunales.

Esta línea de razonamiento conduce necesariamente a identificar "... que en las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definición de la administración...";<sup>60</sup> que como instituciones conducen a todos los ciudadanos en una dirección común a través de las leyes en beneficio del interés general. Que tiene

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp.92-93.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p.94.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

como parte ejecutiva el gobierno de la comunidad. "Es pues evidente que lo que se debe llamar gobierno sólo es en realidad la administración central hacia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones parciales o comunales y el punto céntrico de donde parten y a donde vuelvan todos los rayos del círculo..."<sup>61</sup>

La acción del gobierno es transición de la ley del Estado a la sociedad en general y a los individuos en particular; es el vigilante de la ley, es pasivo. A diferencia de la administración pública, que es activa. El gobierno no debe distraerse en todos los asuntos del Estado, por eso divide su función para actuar de manera eficaz y mantener así la vigencia de la ley y el orden público, en otras palabras, para mantener vigente el interés general.

"La administración es la ejecución de la voluntad pública, como la legislación es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecución de ella..."<sup>62</sup> a través de la justicia. Debe precisarse además, que las leyes de interés general corresponden al gobierno, pues cuidan la vida de la asociación. Las leyes particulares, son sólo las establecidas para acordar situaciones entre un individuo y otro.

Como para Bonnin el origen de la sociedad es la natural sociabilidad del hombre, y ésta tiende a su conservación, quien se separa del pueblo, de la comunidad, se pierde de los medios más seguros para conservar su vida y sus bienes.

Así, al legislativo le corresponde la autoridad moral de hacer la ley, y al gobierno, la de respetarla y hacerla respetar. Es este sentido, el gobierno, cuando dirige a todos los miembros del Estado adquiere un carácter político; pues cuando se encarga sólo de una parte del territorio, es administrativo.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 96.

Como medio de conservación social, la administración debe residir en los ciudadanos para poder preservar el orden social, la seguridad de las personas y las cosas, es su atribución fundamental.

Al nacer la administración a través de las dependencias y necesidades de la asociación política o comunidad, su principio primordial es la búsqueda de la conservación de la asociación; por tanto la administración, es el gobierno local o de la comunidad, siendo activa en la ejecución de las leyes de interés general, destinadas a garantizar el bien común.

Para Bonnin, el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político, en tanto medio o instrumento político de ligazón de las magistraturas, ya que la voluntad pública es la ley, que produce el legislativo, y la administración no puede conducirse sin la acción ejecutiva del gobierno. Existiría una desmembración de la administración pública, nunca de la asociación política, pues existiría gracias a la ejecución de la ley por las pequeñas magistraturas a nivel local.<sup>64</sup>

La magistratura de la justicia hace respetar las leyes que la asociación política se da a sí misma con la finalidad de preservar la armonía social, vigilar y juzgar es su atribución; administrar es la regla general, juzgar la regla particular. Porque entre los individuos nunca desaparecen sus intereses privados ni las querellas y debates que requieren de la existencia de la justicia.

El gobierno no sólo se divide en su función para administrar, sino también de manera abstracta en su territorio para ejecutar y vigilar las leyes con límites fijos. "A la constitución pertenece arreglar la división política del territorio..."<sup>65</sup> y es una

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp.98-99.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p.100.

**medida política; ni es ley administrativa o civil. Sólo así se garantiza ordenadamente la unidad del todo, de los intereses de los ciudadanos y del bien común.**

### **III. ANALISIS COMPARATIVO DE ROUSSEAU Y BONNIN**

Una vez analizado el pensamiento de Rousseau y Bonnin se concluye lo siguiente:

#### **A) Coincidencias**

Rousseau reconoce la existencia de los derechos naturales del hombre como anteriores a toda asociación política, y por ende, anteriores a la existencia de la ley positiva, esto es, la creada por la voluntad del hombre. Reconoce también, al hombre en un estado natural, libre, amoral y aislado de sus semejantes; y cede su libertad natural al igual que sus semejantes para formar una asociación política, quedando libre como antes, pero obedeciendo a la ley producto de la voluntad de todos.

Esto es, Rousseau en su esquema teórico maneja una dicotomía entre estado de naturaleza-sociedad civil, donde esta última tiene condición política y su finalidad es la conservación de cada uno de los ciudadanos preservando ante todo el interés general.

Para Bonnin, la existencia de los derechos naturales es válida, aunque no explica el principio del origen de las relaciones humanas, en virtud que toma como asociación política ya establecida, a la comunidad, al pueblo. Así también, por la propia naturaleza de la comunidad no argumenta el pacto social.

Ambos autores coinciden en reconocer la sociabilidad natural del hombre. Bonnin atribuye esa sociabilidad como fundamento de la asociación política y agrega, que dicha asociación es para preservar la conservación del hombre, y que tiene como finalidad, el bien común realizado a través de la administración.

Rousseau, reconoce la sociabilidad natural del hombre en su obra *Discurso sobre la Desigualdad entre los Hombres*, condición que pierde al entrar en la sociedad civil producto de un mal pacto entre los individuos. Para establecer su condición de sujeto social formula el pacto social en su obra *El Contrato social*, que tiene como objetivo la conservación de los individuos y la preservación del interés común expresada en la voluntad general que es soberanía y es ley.

Ambos autores coinciden también en que el gobierno no es producto de un pacto social. Las leyes tampoco instituyen la asociación ni el gobierno. Los ciudadanos tienen el derecho natural de participar en los asuntos públicos. En Rousseau el derecho del ciudadano a participar en la elaboración de las leyes soberanas, deriva de su condición de ser parte de la voluntad general que es ley.

Las leyes son hechas para evitar el gobierno despótico; esto es, el gobierno sobre la ley o al margen de ella. En Bonnin, las leyes están hechas para velar contra la usurpación de los gobiernos. En Rousseau, todo gobierno que actúa sobre la ley o ignorando a ésta rompe el pacto fundamental, el pacto político fundador del Estado, adquiriendo el individuo su libertad natural.

El origen de la asociación política en Bonnin está determinado por las interdependencias y las necesidades mutuas, lo que motiva a los individuos a vivir en comunidad. En Rousseau, esa interdependencia y la necesidad de conservarse mueve a los individuos a formular un pacto social, tácito o explícito, dando origen a la sociedad política.

Ambos autores reconocen la vigencia de las leyes fundamentales derivadas de la asociación política, en la observación de la naturaleza de las cosas. Rousseau las reconoce usando la razón humana, Bonnin deduciendo de la propia naturaleza los principios fundamentales que darán origen a la ley.

Estas leyes, coinciden los dos autores, deberán atender siempre al interés general. En Bonnin, sirven para guardar la armonía del orden social y el bien común; en Rousseau, atienden al interés general o causan la ruptura del pacto social, porque las leyes generales no deben satisfacer los intereses particulares de unos cuantos.

Se observa en ambos, la concepción de la asociación política como el medio para conservar y preservar la seguridad de los individuos, así como la protección de sus bienes.

De esta manera, la actuación de los ciudadanos en el Estado o asociación política atenderá siempre a su bienestar particular sin contravenir el interés público, pues en la medida en que se atenta contra él, la ley le vigilará y castigará para hacer prevalecer el orden social; actuará el ciudadano por tanto, en favor del bien público. Tal es la expresión de ambos autores a este respecto a lo largo de sus obras.

Para actuar de acuerdo con el interés general, a los ciudadanos les basta obedecer la ley, pues son los principios naturales en que está fundada.

La administración y el gobierno coinciden Rousseau y Bonnin en la negativa de aceptar los cuerpos intermedios entre el Estado y los ciudadanos, pues siempre atenderán a su interés particular.

Otra semejanza importante entre Rousseau y Bonnin, es que la ley es pasiva en el poder soberano y el legislativo respectivamente. Es activa cuando la ley cuando se

aplica a los ciudadanos. De otra manera, la ley en manos del legislador no actúa y es pasiva; es activa cuando el poder ejecutivo entra en acción.

Se deduce entonces, que el gobierno no es la voluntad general, sólo la representa. La voluntad general que es ley en Rousseau y el legislador en Bonnin, son los depositarios del orden social.

## **B) Diferencias**

Mientras Rousseau reconoce el origen de la asociación política cuando los individuos se reúnen para formar un pacto social que les haga salir del estado de naturaleza en que se encuentran; Bonnin encuentra a la asociación política naturalmente formada en el establecimiento de la comunidad por la agregación de individuos y sus familias.

Un aspecto importante es la concepción del individuo aislado para construir su propuesta de la asociación política. La razón radica en que el hombre se encontraba aislado en el estado de naturaleza, consecuentemente éste concurre libre y solo a formar parte del pacto social. Bonnin al encontrar la asociación política ya establecida en la comunidad donde se agregan los individuos, las familias y otras formas superiores de organización como las localidades, se distingue del filósofo ginebrino.

Por otro lado, Rousseau se aboca más al desarrollo de las leyes fundamentales, que son las políticas, las del interés general, pues ellas determinan el orden social. Ello le

lleva a subtitular su obra del Contrato Social como principios de Derecho Político, aunque no deja de reconocer las leyes civiles y las que las vigilan; incluso reconoce a una cuarta que es la informal, la de las costumbres que entran en vigencia cuando el pacto social se rompe.

Bonnin es más específico en la descripción de la actuación de las leyes, a partir de su diferenciación, de igual modo que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que dan vigencia a la asociación política y al orden social en beneficio del bien común.

El método racional adoptado por Rousseau, le lleva a remontarse a los primeros orígenes del hombre para extraer su conducta psicológica y social; esto es, a partir de deducciones lógicas establece los principios de la primera condición del hombre y de su propuesta del orden social. Con lo que se le acusa de ideal e irreal. Bonnin por su parte deduce los principios administrativos a través de la observación de la realidad social y busca establecer un código administrativo que regule el orden social y las relaciones entre los hombres. Utiliza el método positivo para sustentar sus ideas.

Ambos buscan el interés general, pero Rousseau tiende a emitir juicios de valor, esto es, establece la diferencia entre lo bueno y lo malo tanto en el individuo como en el orden social. Bonnin se abstiene a emitir los juicios de valor porque busca demostrar el carácter de ciencia de la administración. Ambos buscan demostrar que sus principios son de carácter universal, pero la forma para llegar a ello les diferencia.

Lo anterior se manifiesta en la distinción entre las formas de gobierno consideradas por Rousseau, pues a cada gobierno legítimo le corresponde una de ellas y sólo establece que la administración pública debe depositarse en manos de los hombres.

ESTA TESIS NO PUEDE  
SALAR DE LA BIBLIOTECA

Rousseau busca el origen y fundamento del poder político, donde los hombres otorgan su consentimiento para obedecer a una autoridad legítima. Bonnin simplemente los encuentra formando parte de la asociación política en la comunidad.

### **C) Su aportación al estudio de lo administrativo**

Por Estado podemos entender la organización legal del poder para ordenar la vida humana de acuerdo con sus condiciones materiales de vida. La ley es el ordenamiento que señala cuál debe ser el comportamiento o el proceder de los individuos en sociedad; es la prescripción que les permite o impide actuar hacia un sentido determinado.<sup>66</sup>

El conjunto de leyes establecen el ordenamiento estatal y son aplicadas a través del gobierno, entendiéndolo a éste, como la suma de instituciones a las que legítimamente les está confiado el ejercicio del poder.

Tanto la ley que ha de aplicarse a todos por igual como los elegidos para su ejecución, deben ser producto de acuerdos de quienes componen el cuerpo social. El gobierno premoderno de los hombres ignoraba la ley o se ponía por encima de ella; mientras que el gobierno moderno ejerce el poder a través de la legislación, que personifica la voluntad del interés general.

---

<sup>66</sup> John Locke, *Op. cit.*, p. 103.

En Rousseau, la obediencia a la ley, es decir a la voluntad general, es condición fundamental para la conservación de la asociación política. Esta concepción se contraponen al ejercicio del poder absoluto y arbitrario que predominó durante varios siglos durante el régimen feudal, a cuyo derrumbamiento contribuyó grandemente con sus ideas políticas.

Por su parte Bonnin, como en toda organización social premoderna, ve en la ley el establecimiento de los derechos y obligaciones tanto de los gobernantes como de los gobernados y la posibilidad de organizar a la sociedad, así como preservar la vida y bienes de sus integrantes.

Se puede decir que el gobierno fuera de la ley, es premoderno o de excepción. La importancia otorgada al gobierno de la ley es fundamental por parte de Rousseau y Bonnin para establecer sus principios políticos y administrativos. La obediencia a la ley es condición de civilidad y racionalidad, pero también de orden político y social. Estableciendo los alcances y limitaciones de quiénes son los que mandan y quiénes los que obedecen.

Mientras que para Rousseau las leyes son producto del acuerdo de los individuos, reconoce la importancia de las costumbres e incluso las señala como más importantes, por lo que las leyes civiles deben apoyarse en las sanas costumbres. Para Bonnin, el individuo debido a su sociabilidad natural se encuentra formando parte de la asociación política por tanto fija su atención en la aplicación de la ley más que en la elaboración.

Ambos autores al concebir a la ley en dos momentos, como pasiva y activa, hablan de dos fuentes de poder: del legislativo y del ejecutivo. Donde el primero hace la ley y el segundo la ejecuta, pero al existir la necesidad de vigilar su cumplimiento

reconocen la existencia de un tercer poder, el judicial. Rousseau sólo lo menciona y Bonnin no lo desarrolla.

En el gobierno moderno la división de poderes es importante para saber quiénes hacen la ley, la ejecutan y la vigilan.

Si bien la teoría de la división de poderes ya existía desde 1748 con la publicación del *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu; Rousseau pone énfasis en que el poder soberano radica en el legislativo; pero para Bonnin el verdadero poder radica en el ejecutivo, al momento de aplicar la ley; esto es, el poder radica en la administración pública.

La división de poderes establece los principios del Estado constitucional; donde, por un lado se determinan los derechos de los ciudadanos, y por el otro, quiénes hacen la ley y quiénes la ejecutan poniéndole frenos y contrapesos para la eficaz acción del gobierno.

Rousseau al hablar de principios de derecho político se refiere a las leyes fundamentales, que son leyes políticas. Bonnin, al buscar establecer un Código señala sus principios administrativos. Uno pone énfasis en el poder legislativo, el otro en el poder ejecutivo, pero se refieren siempre a la división de poderes al concebir a la ley en dos momentos, pasiva y activa.

Si entendemos a la administración pública como un conjunto de actividades previamente ordenadas, derivadas de las leyes fundamentales, para la consecución de los fines considerados de interés público en un ordenamiento estatal, es necesario que las realice a través de una estructura organizativa e institucional para su eficaz aplicación. Por lo que la administración pública es algo más que un conjunto de instituciones del gobierno.

Por lo tanto, la existencia de la ley no es suficiente para garantizar un ordenamiento estatal y social, sino su debida aplicación para conservar la integridad y seguridad de los individuos, su libertad y la de sus bienes. Así también, como la de proveer los satisfactores necesarios para preservar el interés y el bienestar general.

Un aporte importante de ambos autores, es el establecimiento de principios universales, sus postulados pretenden ser la guía del ordenamiento social de todos los Estados, en ello estriba esencialmente la trascendencia de su pensamiento.

Rousseau por su parte propone a la democracia como la forma natural del Estado y del gobierno, a partir de sostener valores fundamentales a la libertad y la igualdad para su proposición de una sociedad armónica y civilizada, observando siempre el gobierno de la ley que garantice el interés general.

Bonin, además de proponer a la democracia como la forma idónea de gobernar a una sociedad, aporta sus principios administrativos, útiles para cualquier forma de gobierno que se ejerza a través de la leyes.

## BIBLIOGRAFIA

Abendroth, Wolfgang, y Lenk, Kurt, Introducción a la ciencia política, Barcelona, Ed., Anagrama, 1971.

Bonnin, J. B. C., Principios de administración, México, Instituto Nacional de Administración Pública, en Revista de Administración Pública, Edición Especial, 1982.

Fernández Santillán, José Florencio, Hobbes y Rousseau, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Guerrero, Omar, La teoría de la administración pública, México, Ed., HARLA, 1986.

Humboldt, Guillermo de, Escritos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Levi, Lucio, "Régimen político" en Bobbio, N., et al, Diccionario de política, II tomos, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, Madrid, Aguilar S. A. de Distribuciones, 1983.

Rousseau, Jean Jacques, "El contrato social", en Escritos de Combate, Madrid, Ed. Alfaguara, 1979.

Rousseau, Jean Jacques, Emilio, Madrid, Ediciones Distribuciones, S. A., 1969.

Stuart Mill, John, Sobre la libertad, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Tocqueville, Alexis de, El antiguo régimen y la revolución, Tomo I, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Ortiz de Zúñiga, Manuel, Idea general de la administración y el derecho administrativo, México, Instituto Nacional de Administración Pública, en Revista de Administración Pública, Edición Especial, 1982.

Stuart Mill, John, Sobre la libertad, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Tocqueville, Alexis de, El antiguo régimen y la revolución, Tomo I, Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Ortiz de Zúñiga, Manuel, Idea general de la administración y el derecho administrativo, México, Instituto Nacional de Administración Pública, en Revista de Administración Pública, Edición Especial, 1982.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, México, Ed., Fondo de Cultura Económica, 1984.

Bobbio, Norberto y Bovero Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, México, Ed., Grijalvo, 1985.

Bobbio, Norberto y Bovero Michelangelo, Sociedad y Estado en la Filosofía Política Moderna, México, Ed., Fondo de Cultura Económica, 1896.

Della Volpe, Galvano., Rousseau y Marx, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, 1978.

Dotti, J., El mundo de Juan Jacobo Rousseau, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1980.

Dunn, John, La teoría política de occidente ante el futuro, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Groethuysen, B., J.J. Rousseau, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Habermas, Jürgen, Ensayos políticos, Barcelona, Ediciones Península, 1988.

Hervada, J., Introducción crítica al derecho natural, México, Editora de Revistas, S. A. de C. V., 1985.

Hobbes, Thomas, El leviatán, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Hume, David, Ensayos políticos, Madrid. Unión Editorial, S. A., 1975.

Laski, Harold, El liberalismo europeo, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Paine, Thomas, Los derechos del hombre, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Rousseau Jean Jacques, "Discurso sobre las ciencias y las artes", en Escritos de Combate, Madrid, Ed. Alfaguara, 1979.

Rousseau, Jean Jacques, "Discurso sobre la desigualdad entre los hombres", en Escritos de Combate, Madrid, Ed., Alfaguara, 1979.