

## **BIEN COMÚN, ETHOS Y ADMINISTRACIÓN PARA LA DEMOCRACIA <sup>1</sup>**

Jorge Isaac Sarquís Ramírez

Gustavo Rafael Solís Alemán.

### **Resumen**

Es claro que las ideas de Bonnin sobre la administración prefiguran el fundamento ético de la Administración Científica proclamada por el positivismo de Augusto Comte, que buscó una reorganización social, política y económica en el contexto de la Revolución Industrial, erigiéndose como la reivindicación de la razón y la ciencia como únicas guías de la humanidad capaces de la asunción del orden social sin apelar a la metafísica. Aquí proponemos que el cientificismo positivista no basta: es requisito indispensable el desarrollo de una noción de bien común mayoritariamente compartida que en ningún otro, tanto como en el ethos del perfil del administrador, se proyecte como concreción de la funcionalidad de la administración científica en una sociedad democrática. Tal principio sólo puede resultar de un reconocimiento mutuo de uno en cualquier otro miembro del colectivo social, sin el cual la administración pública sólo puede legitimar la desigualdad, sobre todo en lo que concierne a la distribución de la riqueza.

### **Palabras clave**

Administración, pública, ethos, ciencia, democracia, bien común.

### **Abstract**

Clearly, the ideas of Bonnin about public administration anticipate the epistemological foundation of scientific administration proclaimed by the positivism of Augusto Comte, which aimed at social, political and economic reorganization in the context of the Industrial Revolution, rising to vindicate reason and science as the only guides of humanity capable of the assumption of social order without the need to appeal either to theology or metaphysics. Here we propose that positivist scientism does not suffice: a widely shared concept of common good is a vital requirement which in no other more than in the ethos of the profile in administration may translate into the concretion of the functionality of scientific administration in a democratic society. Such principle can only result from general mutual recognition of otherness, without which public administration can only legitimize inequity, particularly with regard to the distribution of wealth.

### **Keywords**

Administration, public, ethos, science, democracy, common good.

## Introducción

La administración en general y la administración *pública* en particular son seguramente casi tan antiguas como la vida en colectivo. Se conocen diversos registros contables y disposiciones administrativas de civilizaciones antiguas alrededor del mundo (Claude, 1992). Sin embargo, para los efectos de nuestro análisis, deseamos asentar que la experiencia administrativa contemporánea encuentra sus antecedentes inmediatos en el período de la historia que se conoce como la Era Moderna; en particular, durante el período que inicia en el primer cuarto del siglo XVI, momento en el que ya se palpa la huella profunda que dejara para el devenir global, la invención de la imprenta, la traducción de la Biblia y la escisión de la iglesia católica provocada por las ideas del Humanismo y la Reforma Protestante (Barzun, 2005).

El tránsito desde el orden medieval, con su producción artesanal, sus corporaciones gremiales y sus relaciones comunales, hasta el Estado Monárquico Absoluto, consistió en un proceso de concentración y centralización del poder político en la persona del monarca, quien ejercía este poder a través de una burocracia leal y fiel a la teoría del Derecho Divino de los reyes, con el apoyo del clero y la nobleza. Ícono de ese nuevo orden forjado al fragor de las guerras religiosas a lo largo y ancho de Europa durante más de un siglo, desde mediados del siglo XVII y por más de setenta y dos años, reinó en Francia Luis XIV -el célebre Rey Sol- representante emblemático del Régimen Absolutista quien, no sin razón, fuera acusado por sus críticos de proclamarse a sí mismo la encarnación del Estado. Menos de setenta y cinco años después de su muerte, en el contexto de una competencia leonina entre los poderes europeos por la supremacía, el decadente poder monárquico -debido a los excesos del clero y la nobleza- no pudo ver en el proceso de la Revolución Industrial el factor detonante de nuevas ideas respecto del ejercicio del poder en general ni del poder administrativo en particular.

La exploración del mundo iniciada doscientos años atrás había descubierto, para las pocas naciones del occidente europeo que se aventuraron en tal empresa, un mundo mucho más ancho que aquél del que hasta entonces se tenía conciencia. La vieja Europa cristiana aprovechó al Nuevo Mundo para ampliar los horizontes de su propio desarrollo mucho más

allá de los estrechos límites territoriales de la cuenca del Mediterráneo y del marco cosmológico de la iglesia católica, abriendo la puerta a medio milenio más de historia cristiana que gradualmente y en paralelo se fue haciendo nacional y global. Bien apuntó Antonio Caso: “Desde el punto de vista de la civilización, es claro que la Conquista fue un bien inmenso. Europa, gracias a España, realizó en América la más extraordinaria ampliación de sus posibilidades de desarrollo cultural” (Caso, A., en: Bartra: 2002, 56).

Por siglos las complejas pero eficaces administraciones virreinales garantizaron el control de las Coronas conquistadoras sobre las inmensas riquezas de las tierras conquistadas. Después de más de tres siglos de dominio colonial, uno a uno los pueblos incorporados a la historia mundial por la espada y la cruz obtuvieron su independencia de uno u otro modo, para sumarse a un nuevo mundo de naciones libres; pero usos y costumbres profundamente arraigados no mueren fácilmente: la vieja tradición colonial de ignorar la ley y guardar una actitud patrimonialista sobre la función pública hizo de la corrupción un depurado estilo de vida por siglos en los países hoy llamados *en desarrollo*. Es claro que estas actitudes frente a la ley y el individualismo propio de los sobrevivientes al holocausto de la conquista son incompatibles con la indispensable construcción de una ciudadanía y el arraigo de los valores democráticos para que estos pueblos pudieran devenir naciones libres en toda la extensión del concepto.

Hacia mediados del siglo XIX la reacción intelectual contra los efectos del liberalismo ilustrado tomó forma en el Positivismo propuesto por Augusto Comte. El nuevo ideario guardaba total correspondencia con los anhelos de la pujante burguesía industrial y pronto la hicieron suya los agentes del poder.

Aquí proponemos que, a ciento treinta años de haberse hecho hegemónico en todas las áreas del conocimiento y alrededor del mundo, para el caso de México -y quizá otras naciones que vivieron un dominio colonial, el enfoque positivista de la administración pública ha demostrado una insuficiencia que sólo la construcción de un ethos contrario a la visión patrimonialista que aún predomina en nuestra idiosincrasia sobre la función pública,

puede corregir; sólo entonces, quizá, sea viable la concreción de una sociedad democrática en nuestras latitudes.

### **La aportación de Bonnin al ethos positivista**

Charles Jean Bonnin (1772-1834) asumió en los albores del siglo XIX la titánica labor de elevar al status de ciencia el quehacer administrativo, desarrollando las ideas fundadoras de la teoría respectiva. Fue el primero en hacerlo y por ello se le reconoce como el padre de la moderna ciencia de la administración pública. Su obra, *Principios de Administración Pública*, publicada primero en 1808, logró seis ediciones consecutivas en los siguientes veinticinco años, dos de ellas en idiomas distintos del francés, a saber, italiano (1824) y castellano (1834). Como principio fundamental, en esta genial obra Bonnin asienta, como buen heredero de las luces de la ilustración que, “la administración pública hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre, la misma que originó a la sociedad” (Chiavenato, 1981, p. 96). Por ello su preocupación teórica no es el individuo o la propiedad privada en aislamiento o abstracción. Lo que interesa a la ciencia de Bonnin es “el hombre en relación absoluta con otros hombres cooperando por sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad” (ídem., p.98). Así, lo que Bonnin involucra como materia de interés y estudio de la ciencia de la administración rebasa por mucho lo que hoy en día se concibe al respecto e incluye en resumen, el desarrollo material, intelectual y moral del Estado. En ello el pionero de la teoría de la administración es evidentemente tributario del pensamiento ilustrado, en particular en Rousseau y Montesquieu; aunque cabe destacar la evocación que su pensamiento hace de las ideas muy precisas de virtud ciudadana de Voltaire, quien ubicaba la dimensión moral de la conducta humana en las costumbres, cuya repetitividad habitual revela el carácter de los hombres, dando permanencia a las actividades que norman y recibiendo reconocimiento por su valor propiamente ético como “virtuoso”, es decir “excelente”, por la experiencia común (Pons, 1967). Tampoco sorprende la evidente influencia de la *Doctrina de la virtud* de Kant sobre Bonnin. De él toma la distinción entre moral y costumbre para separar la ética como doctrina de las costumbres, de la ética exclusivamente como doctrina de los deberes no sometidos a leyes

exteriores (Pons, 1967). Esta influencia de Kant permitió a Bonnin integrar una visión holística y ser, lo mismo ideólogo del quehacer administrativo, que del derecho constitucional, del derecho público, del derecho administrativo, de la educación y muchos otros temas. Su afán estudioso es totalizador en la medida que su sólida formación humanista eleva sus preocupaciones a todo lo que concierne a la vida en colectivo. Así pues, su definición de Administración no debe parecer alarmante expresión de una ambición desmedida, debería más bien asombrarnos como un afán incluyente del conjunto de la realidad social en toda su complejidad. La administración pública se trata, nos dice él, de “una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (Calindo-Camacho, 1999, p.51). Sus ideas se constituyen así en una doctrina social, algunos de cuyos aspectos esenciales habrá de hacer suyos el propio Augusto Comte, padre de la filosofía positiva y fundador de la sociología, a quien Bonnin conoció en 1829 y con quien mantuvo una estrecha relación de amistad hasta su muerte.

Para Bonnin el interés público es permanente, es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás y el lazo que une a los individuos; es la reunión de necesidades y relaciones naturales y universales expresadas en las leyes que se derivan como elemento de la asociación. Como ciencia, la administración tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante que es la ley, activa como ejecución determinada; la ejecución “...de las leyes de interés general, es su verdadera atribución” (ídem., p.53). Y agrega:

“...pero, podrán decir aun algunos ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administración el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su acción, la administración no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es el gobierno de quien la administración recibe el movimiento e impulso que no

podría darse así misma y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administración podría existir". (ídem., p.54).

Para Bonnin, "los principios de la administración deben ser fijos y debidamente determinados" y subraya:

"la administración puede y debe estar regida por leyes positivas, por principios fijos, y ser sumisa a una marcha uniforme invariable" (ídem., p.54). Su propósito es considerar y establecer las bases que hacen de la administración una ciencia y por ello señala: "Me he consagrado particularmente a demostrar que la Administración Pública es el principio de todo orden en el Estado" (ídem., p.54).

De manera reiterada Bonnin regresa al interés común, a la utilidad común, como el eje rector del ordenamiento de todas las cosas de la sociedad y del Estado mediante los instrumentos de la administración pública. Todo el quehacer administrativo de la cosa pública debe ser inspirado y guiado, ante todo, por lo que mejor convenga a todos. Pero esta dista mucho de ser propiamente una noción de bien común. La sociedad francesa del finales del siglo XVIII y principios del XIX era estamental de un modo que la moderna sociedad posindustrial no lo es. El concepto de interés común que Bonnin constituye en piedra fundacional de la nueva ciencia administrativa es quizá un principio que ahora nos parecería simplemente de sentido común. Pero creer que para Bonnin interés común y bien común sean una y la misma cosa sería un error. Bonnin trabajaba para el estado monárquico y escribe en los momentos en que de las cenizas y el caos de la revolución, emerge el bélico Estado napoleónico. No tenemos ninguna evidencia de que el pensamiento político de Bonnin fuese en nada contrario a los supuestos del orden establecido. Su "interés común" es el interés general desde la óptica de los Estados nacionales emergentes, organizándose a sí mismos en torno a fines con los cuales los particulares están obligados a contribuir, generalmente, a costa de los propios. En contraste, el concepto de bien común es un costosísimo constructo social, que no tiene nada de ecuménico, como resulta evidente a juzgar por las abismales diferencias entre el significado que distintas personas -aún dentro de un mismo colectivo social, le atribuyen al término y manifiestan con su conducta.

## Una nueva sociedad emerge con la Revolución Industrial

Los Estados burgueses de Derecho surgidos de entre las ruinas de los regímenes absolutistas, lo mismo en Francia que en Alemania, España o Inglaterra, emanaron como nuevas realidades sociales con la impronta del empirismo que en el siglo XIX se arraigó en el imaginario de la inteligencia en la forma del pensamiento positivista y en franca oposición a las elucubraciones racionalistas que, según Comte, habían llevado irresponsablemente al caos en que se viera hundida Francia a causa de la Revolución en contra de la vieja monarquía despótica y absolutista, corrompida inexorablemente por los excesos de la aristocracia y el clero, que no supieron ver a tiempo las demandas sociales surgidas por efecto de la Revolución Industrial. Baste recordar aquí que, ya hacia finales del siglo XVIII, los telares mecánicos a vapor se encontraban operando en muchos países de Europa occidental -tan sólo en Inglaterra las hilanderías de Manchester protagonizaban por miles un verdadero “despegue del algodón”- y menos de cuarenta años después, hacia 1830, la primera línea comercial de ferrocarril para pasajeros y carga, provista exclusivamente de locomotora a vapor, operaba entre Liverpool y Manchester, en el norte de Inglaterra, cubriendo una modesta distancia de cincuenta kilómetros. Iniciaba con ésta, el segundo gran “despegue” de la industrialización inglesa con base en la construcción de ferrocarriles, que entre 1830 y 1850, con su enorme capacidad de consumo de hierro y acero, provocó un verdadero frenesí nacional por invertir en el nuevo transporte. Cuando se inauguró la línea citada antes, la producción anual de acero británico rondaba las setecientas mil toneladas, mientras que durante el auge ferroviario entre 1840 y 1850 alcanzó las dos millones de toneladas. Los ferrocarriles fueron así el detonante de la industria siderúrgica y del carbón (Hobsbawm, 2000).

Desde sus albores, los dramáticos cambios que comportó la revolución industrial en todo lo concerniente a la producción significaron a su vez nuevas demandas sobre la práctica de la administración pública. Entre estos cambios destaca como raíz de muchos otros, el crecimiento de las ciudades conforme las nuevas fábricas eran montadas y absorbían un flujo constante de mano de obra proveniente del medio rural, que a su vez sufría los embates de la marcha de la máquina de vapor, desplazando los viejos modos de producción

en el campo con procesos de mayor productividad por unidad de superficie y menor requerimiento de fuerza laboral, lo cual resultó instrumental para el trabajo quirúrgico que extirpó buena parte de la población del campo para ponerla a disposición de las fábricas en las nuevos centros urbanos que debían ser provistos, no sólo de lo que las nuevas unidades de la producción en serie necesitaban, sino de lo que el propio hacinamiento de una población siempre creciente demandaba: servicios públicos. De este modo, la administración pública hubo de sofisticarse en la medida que se incrementaba la capacidad social para generar riqueza.

### **Ethos y administración en los regímenes democráticos emergentes**

Además de los aspectos económicos, los de eficiencia y los de eficacia, la confianza ciudadana en la función pública descansa sobre los aspectos éticos propios de la misma. Es en la esfera de lo ético donde residen las razones del servicio público: el comportamiento ético en los servicios públicos es una condición *sine qua non* para la gobernanza. Su ausencia -incluso tan sólo su precariedad- puede hacer imposible la conciliación entre la función pública, las funciones que ésta tiene encomendada en la actualidad y los valores que debemos preservar. Los instrumentos para la prevención reglamentaria de las conductas indeseables y la promoción de las buenas conductas deberían configurar una especie de infraestructura ética: marco legal eficaz; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que participa activamente como vigilante de los funcionarios además de buscar los espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones que a todos en la sociedad atañen.

Hacia el último cuarto del siglo XIX, el grupo liberal gobernante en México ya había hecho suyo el ideario positivista, imponiendo con ello la agenda científica para la modernización del país en la equivocada presunción de que, dado el manifiesto carácter irrefutable de la lógica del programa propuesto para el desarrollo del país, aquél debía imponerse por mérito propio en forma espontánea y la gente adoptarlo felizmente, sin ninguna resistencia. Huelga

decir que después de treinta años de positivismo estalló la guerra civil. Lo verdaderamente asombroso es que al día de hoy, poco han cambiado las cosas aun cuando, una tras otra, todas las variantes imaginadas de lógica positivista se han dado de frente contra la realidad del fenómeno cultural de lo mexicano, al que parece inherente una arcana concupiscencia que se proyecta en todos nosotros como una muy particular vulnerabilidad a corromper y dejarnos corromper. El positivismo mexicano no ofreció, ni en sus mejores momentos -allá por las décadas entre 1920 y 1960- remedio para este mal.

Hoy día, los titulares de los medios de comunicación que denuncian escandalosos actos de corrupción legitiman la preocupación sobre la relajación -si no es que el resquebrajamiento- de valores en la actuación pública. El creciente interés general por la ética de los servidores públicos expresa la sensibilidad de los ciudadanos y de sus Gobiernos hacia el tema y refleja la urgencia de integrar los valores democráticos a la administración pública. Por ello es siempre inacabado el debate social sobre la preocupación creciente por el respeto a los principios éticos en la actuación pública; preocupación no pocas veces justificada en la recurrencia de ciertas prácticas que empañan la percepción de la opinión pública sobre el buen hacer de los servidores públicos.

Por ello es necesario volver al tema de la educación. Una auténtica educación debe buscar guiarnos por el camino de la dominación de los impulsos primarios, premisa para anteponer el bien común al personal. En ningún otro ámbito del quehacer humano se hace tan necesaria la virtud ciudadana para la construcción de nación, como en el ámbito de desempeño del servidor público en general y el del administrador de la cosa pública en particular. Antes que ningún otro, él está moralmente obligado a ser ejemplo cotidiano de hacer lo correcto, aún a sabiendas de que nadie se enterará; no es otra cosa la virtud ciudadana.

## Conclusión

Fatalmente las limitaciones de espacio nos condenan a la insuficiencia, a la incapacidad de alcanzar siquiera cierto grado de completitud en el tratamiento del tema. Pero esperamos al menos no pecar de superficiales; si bien cualquier tema puede tratarse siempre de algún modo para lograr ciertos objetivos, en ningún caso sería esto posible si no se trasciende la superficie. Hemos querido aquí compartir algunas ideas que pudieran ser de utilidad en la construcción de un ethos apropiado al perfil del servidor público, en particular de quien se desempeña como administrador en un México que avanza lenta pero inexorablemente en la instauración efectiva de un régimen auténticamente democrático en un contexto mundial globalizado que plantea enormes retos a las administraciones nacionales en su búsqueda de un conveniente posicionamiento de sus productos y sus productores nacionales, en un mercado global que opera con reglas en permanente redefinición, conforme se avanza también en la construcción de un mundo de estados nacionales gradualmente más y más internacionalizados.

En este nuevo contexto, las administraciones públicas de las sociedades democráticas enfrentan hoy una tensión derivada de que se encuentran obligadas a asumir las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda, contando para ello con recursos cada vez más limitados, instrumentos de gestión cada vez más flexibles y poderes decisorios cada vez más descentralizados. El aumento de los poderes de apreciación y del uso de la discrecionalidad en la toma de decisiones; los nuevos instrumentos de gestión pública que adoptan formas mercantiles y la utilización, a menudo ineludible, de intereses privados para cumplir fines públicos, configuran un entorno en el que los gestores públicos pueden de pronto perder de vista el fin al que sirven. En todo caso, la dinámica globalizada multiplica las ocasiones en las que se sitúa a los servidores del Estado, sometidos a menos controles, frente a poderosos conflictos de interés.

Desde el punto de vista de la salud democrática, el efecto más corrosivo de una conducta carente de ética por parte de un funcionario es una profunda frustración de los ciudadanos cuando tal conducta tiene su origen o su razón de ser en el poder político o en instancias

públicas. Los funcionarios deben colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos; para ello deben contar con un elevado nivel de sensibilidad colectiva que se asienta, sin duda, sobre bases éticas. Esto no es posible sin la debida interiorización y el ejercicio reiterado de los valores y principios por parte de todos los miembros de la organización administrativa, sin excepción.

Lo definitorio y decisivo de este ethos lo hemos encontrado en las ideas que originalmente dieron forma a la ciencia de la administración pública, según su más reconocido precursor. No es otro que el del ciudadano virtuoso que es incapaz de perseguir sus fines personales a costa de o antes que el *bien común*. Ese ciudadano virtuoso guía su desempeño según una verdad que se antoja sabia y a la que el genio poeta de Alexander Pope diera esta forma magistralmente sencilla y breve: “*Cumple con tu deber, en ello reside todo honor*”.

### Referencias bibliográficas

Barzun, J. 2005. *Del Amanecer a la Decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente*. Santilla Ediciones, Madrid. 1303 pp.

Caso, A. *Unidad e Imitación*. En: Bartra, R. 2002. *Anatomía del Mexicano*. Plaza y Janes Editores. México. Pp.55-61.

Calindo-Camacho, M. 1999. *Teoría de la Administración Pública*. Ed. Porrúa, México. 298 pp.

Claude, S. G. 2005. *Historia del Pensamiento Administrativo*. Ed., Prentice Hall, México. 344 pp.

Chiavenato, I. 1981. *La revolución Francesa y la ciencia de la Administración*, en: *Introducción a la teoría general de la Administración*. 3ª ed., McGraw-Hill, Colombia. Pp. 93-98.

Hobsbawm, E. 2000. *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*. 27<sup>ava</sup> ed., SIGLO XXI Editores, México. 114 pp.

OCDE. 1997. *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*. Colección Estudios, Serie Administración General. Ministerio de Administraciones Generales e Instituto Nacional de Administración Pública (Eds.), Madrid. 148 pp.

Pons, A. 2001. Costumbres. En: Diccionario de Ética y Filosofía Moral, Canto-Sperber, M., directora de la publicación. Fondo de Cultura Económica, México. pp333-338.

Silva-Herzog, J. 2000. El Antiguo Régimen y la Transición en México. Planeta/Joaquín Mortiz, México. 150p.

---

<sup>1</sup> Facultad de Contaduría y Administración, Campus Ixtaquoquitlán, Universidad Veracruzana, Veracruz, México. Autor correspondal: rsolis@uv.mx; jsarquis@uv.mx