

Liberalismo,
conservadurismo
y administración
pública*

/ Liberalism,
Conservatism
and Public
Administration

* Recibido: 11 de febrero de 2015. Aceptado: 11 de marzo de 2015.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / issn: 1870-6916 / Nueva Época,
año 10, N° 40, abril/septiembre 2016, pp. 22-47.

RESUMEN

El propósito del presente documento es revisar, de manera resumida, al liberalismo y conservadurismo como ideologías que se expresaron en proyectos de la modernidad ulteriores a la Revolución francesa. Se busca comprender su influencia en la conformación histórica y en la concepción epistemológica de la administración pública como ciencia social heredada de la Ilustración. Se plantea que ha predominado un pensamiento liberal progresista en la argumentación del quehacer disciplinario de las ciencias administrativas.

PALABRAS CLAVE

Liberalismo, conservadurismo, revolución, administración pública, Ilustración, modernidad.

ABSTRACT

The purpose of this document is to review, in a summative form, liberalism and conservatism as ideologies that were expressed in projects of modernity subsequent to the French Revolution.

It seeks to understand their influence, both in historical configuration and epistemological conception of public administration, as a social science inherited from the Enlightenment.

It suggests that progressive liberal thought has predominated in the manner of arguing the disciplinary endeavors of the administrative sciences.

KEYWORDS

Liberalism, Conservatism, Revolution, Public Administration, Illustration, Modernity.

* Profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango, México. (jaimeespejel@hotmail.com)

1. Introducción / 2. Los orígenes del liberalismo / 3. El liberalismo liberal progresista y la modernidad / 4. Los orígenes del conservadurismo / 5. Los liberales moderados o conservadores y la modernidad / 6. La modernidad liberal y conservadora y su concepción de administración pública / 7. Comentarios finales

1. INTRODUCCIÓN

El liberal promueve una modernidad fincada en la secularización, el pluralismo político y la libre competencia en el mercado; el conservador se opone a cualquier tipo de cambio. El conservadurismo hace referencia a un movimiento que responde a una tradición política específica y concreta. En este caso, abordamos al conservadurismo que se gestó durante y después de la Revolución francesa (1789-1799).

El proyecto de modernidad es la consecuencia de las continuidades y rupturas de los complejos procesos de formación y consolidación de conocimientos, métodos y técnicas; de la confirmación de medios de acción, de las clases sociales, de la acumulación de riqueza; de la irrupción de instituciones, ideologías y doctrinas, y de la ratificación de procesos más o menos globales, en un extenso y complejo espacio de tiempo. La modernidad es la consecuencia del nacimiento, traslape y convivencia, a ritmos desiguales, de procesos de carácter político, económico, social y cultural que se confirman en un proyecto de Estado y de sociedad.

El presente documento considera que el liberalismo y el conservadurismo son dos ideologías, por sus concepciones coherentes, por sus ideas morales, políticas, económicas, sociales y culturales; aparte, está el socialismo. Estas ideologías han sobrevivido por un tiempo considerable, con sus defensores y detractores, con amplios o limitados márgenes de institucionalización.

Las ideologías son poco visibles, requieren acciones políticas para ser observadas. Así, son evocadas por los partidos políticos, en las leyes aprobadas, en manifiestos y acciones de los gobernantes y hasta en los proyectos de Estado. Sostenemos que los pensamientos y los hechos no se forman ni se presentan de manera atomizada, sino en pautas, en sistemas o en estructuras de pensamiento. Es decir, las doctrinas y valoraciones se hacen presentes en todo sistema de pensamiento.

Este trabajo hace una revisión epistemológica e histórica de algunas ideas representativas de la modernidad. Estudia sus concepciones en relación a la administración pública a partir de la Revolución francesa, pues en la época de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), se presenciaba una paz que ésta y el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte perturbaron.

En 1815, el mundo político francés regresó a la tranquilidad. Se vivía una serenidad incompatible con toda forma de cambio; sólo los fervientes partidarios del *statu quo* presenciado por Luis XIV, el Rey Sol (1643-1715) y su célebre frase “el Estado soy yo”, podían tolerar. Entrado el siglo XIX, se celebró el Congreso de Viena y, el 26 de septiembre de 1815, la alianza militar, entre el emperador Alejandro I de Rusia, el emperador Francisco I de Austria y el rey Federico Guillermo III de Prusia. A ésta, mejor conocida como la Santa Alianza, en 1818 se incorporaron Inglaterra y Francia.

La intención era establecer la paz en Europa, después de las largas guerras napoleónicas, a través de la difusión de valores cristianos: fe, caridad, justicia y paz. En realidad, el propósito era mantener al absolutismo como régimen político dominante en Europa; la Santa Alianza se oponía a las revoluciones democráticas y al laicismo.

Las respuestas contra el sistema de la Santa Alianza y sus ideales fue, por una parte, la rebeldía del industrialismo, la monarquía, la aristocracia, de los filósofos radicales del movimiento librecambista —Sébastien Le Prestre, señor de Vauban (1633-1707), Pierre Le Pesant, señor de Boisguilbert (1646-1714), François Quesnay (1694-1774) y Adam Smith (1723-1790)— y hasta del socialismo marxista.

Por otra parte, fue la rebelión romántica. Los románticos no querían la armonía y la calma. Deseaban una vida individual, pujante y entusiasta; no profesaban simpatía por el industrialismo, pues este denigraba el alma con el dinero e interfería la libertad individual. Durante y después del periodo revolucionario, el movimiento romántico fue metido en la política por los nacionalistas y conservadores.

En la conformación disciplinaria y epistemológica de la administración pública, se presenta algún proyecto liberal o conservador de la modernidad. Esto es que se presenta un proyecto como el deber ser, como la señal de lo que moral y políticamente debe ser realizado y aceptado por la sociedad. Las capacidades sociales e históricas de nuestra nación permiten, o imposibilitan, el acto de proyectar y realizar el contenido teórico y práctico de las aspiraciones.

Es decir, existe una tensión en el nivel teórico y práctico entre el Estado y la nación, desde la gestación del Estado moderno y en su sinuoso progreso. Entre derecho natural y espíritu nacional; entre Estado de derecho y Estadonación; entre Ilustración iusnaturalista e historicismo romántico; entre liberalismo y conservadurismo. En esa pugna teórica y práctica, se revalida la paternidad del proyecto de modernidad. Empero, tanto el liberalismo como el conservadurismo son expresiones de la naciente ideología burguesa.

El supuesto del documento sugiere que la naturaleza disciplinaria de la administración pública —en el contexto genético de las ciencias sociales— mantiene una relación estrecha con el referente empírico de la modernidad liberal progresista y, a su vez, con su concepción mensurable de argumentación

y comprobación. Esto aun cuando el programa o discurso de los gobiernos se acerque al conservadurismo.

La forma de enseñar y estudiar a la administración pública está en sintonía con la argumentación liberal progresista de la modernidad, es decir, con la racionalidad burguesa y el universalismo de los conceptos utilizados para interpretar una realidad. Implica la clásica idea del pacto social, del bien común, de la administración pública como el punto que relaciona al Estado con la sociedad, la soberanía, el individualismo, y la utilización de una serie de conceptos y técnicas para una demostración empírica a través del uso de las matemáticas.

Se presenta un claro alejamiento del antirracionalismo, del culto a lo inconsciente, de la argumentación lógico-histórica, de lo esotérico, de la fe, de los valores antidemocráticos, de los hábitos, del prejuicio y en general de las costumbres. Se aparta el supuesto de que en la tradición se puede encontrar una norma sistematizada y viable de conocimiento práctico, de conducta individual y de convivencia social y política.

2. LOS ORÍGENES DEL LIBERALISMO

Los orígenes del liberalismo están en las ideas optimistas de la Ilustración y en la concepción individualista de la sociedad. De manera genérica, se apela a la necesidad de los derechos humanos y no a la utilidad propia de la sociedad y del Estado. Algunos autores que ejemplifican el pensamiento liberal son: John Locke (1632- 1704), Charles Louis de Secondat y Barón de Montesquieu (1689-1755), François Marie Arouet (1694-1778), más conocido como Voltaire, y Denis Diderot (1713-1784), por mencionar algunos.¹

Los principales iniciadores de la Ilustración se hallaban inscritos en el ámbito de la burguesía ascendente, pero sus promotores no fueron solamente capas burguesas. Por un lado, la Ilustración tuvo sus adversarios en determinados sectores de la alta burguesía comercial y, por otro, en ciertos elementos del bajo clero o de la nobleza cortesana. Incluso el propio aparato estatal del despotismo ilustrado (Federico II, Catalina II y José II) la apoyó, aunque en este último caso, como simple instrumento de política internacional.

Empero, el cambio brusco no llegó del todo por la Ilustración, pues sólo la minoría acomodada sabía leer y contaba con el tiempo para hacerlo. La Ilustración fue más reformista que revolucionaria; anhelaba un sistema perfecto, organizado científicamente, regulado por la razón y gobernado por tiranos generosos. La Ilustración quiso reunir todos los conocimientos científicos y hacerlos accesibles a todos los círculos sociales. La filosofía en la Ilustración se conformó con los resultados de la ciencia natural y las doctrinas empiristas

¹ Lassalle, José María, *Liberales. Compromiso cívico con la virtud*, Barcelona, Debate, 2010, pp. 34-53.

de los ingleses. Esto fue la difusión de la parte menos metafísica del cartesianismo y del pensamiento británico. El *Diccionario histórico y crítico* de Pierre Bayle (1647-1706) y los veintiocho volúmenes de la *Enciclopedia o Diccionario razonado de las ciencias, las artes y los oficios* de Denis Diderot (1713-1784) y Jean Le Rond D'Alembert (1717-1783) son un claro ejemplo.²

Las condiciones que surgieron en Inglaterra a mediados del siglo XVII, entre la guerra civil (1642-1651) y la Revolución gloriosa de 1688, formularon argumentos contra el poder absoluto de la monarquía representada por Jacobo II, de 1685 a 1688, y por Guillermo III y María II, de 1689 a 1702. Asimismo, se formularon argumentos contra el poder de la Iglesia y su verdad religiosa, la demanda de tolerancia religiosa a la dominación del protestantismo de origen calvinista y el catolicismo romano.

Durante el mandato de Oliver Cromwell (1599-1658), se presentó el reconocimiento de distintas sectas protestantes: calvinismo, luteranismo y unitarismo. La demanda de tolerancia religiosa y el reclamo de un concepto de comunidad política fundado en el libre acuerdo de sus integrantes, son los argumentos a los que John Locke (1632-1704) recurrió para desarrollar la idea del primer liberalismo inglés.³

La Revolución (1789-1799) le dio a Francia sus primeros inicios de partidos políticos. Napoleón Bonaparte, de acuerdo con la idea plebiscitaria del cesarismo, no había querido partidos. Para él los franceses debían manifestarse unánimemente en el amor a la patria y a su gobierno. La salvaguardia del liberalismo francés está en el supuesto de que los individuos encuentran su reconocimiento, no en la soberanía popular, sino en la extensión de sus límites y en último término, en las garantías políticas frente al soberano, en el monarca o en el pueblo.

La Revolución francesa fue la primera revolución liberal burguesa europea, representa el fin del antiguo régimen, la abolición de la servidumbre y el sistema feudal. El liberalismo francés buscaba desarrollar una apertura del poder del monarca, a través de un nacionalismo centrífugo y de la consolidación de la libertad civil. Se consolidó la libertad política en una carta constitucional, donde se garantizó a todos los ciudadanos sus derechos y obligaciones. Se crearon dos cámaras donde se concedía el derecho a votar los impuestos y a colaborar en la aprobación de leyes. El sufragio se mantuvo como un privilegio para los mayores contribuyentes; el cuerpo electoral era aún limitado.⁴

² Bonazzi, Tiziano, "Conservadurismo", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI - Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, 2015, pp. 318-323.

³ Santirso, Manuel, *El liberalismo. Una herencia disputada*, Madrid, Cátedra, 2014, pp. 21-25.

⁴ Lomba Falcón, Pedro, *Márgenes de la modernidad. Libertinismo y filosofía*, Madrid, Escobar y Mayo, 2014, pp. 15-25.

La división de poderes estuvo acompañada de las garantías para la libertad de prensa, de expresión y pensamiento. Una garantía más contra el despotismo fue la autonomía provincial y municipal. Para los franceses de la revolución, el poder municipal jugó un papel fundamental en la división tradicional de los poderes públicos.

Con todo, el liberalismo francés ratificó su tradicionalismo con el contacto de una mentalidad racionalista. Después de una crisis revolucionaria sintieron la necesidad de consolidar las conquistas ya ganadas, no de realizar otras nuevas. A finales de 1803, la corriente secundaria o colateral de Juan Bautista Say (1767-1832) influyó en el pensamiento de los economistas franceses. Say difundió las nacientes ideas de la joven ciencia económica. Explicó el declive de la fisiocracia, las bondades del industrialismo y del antiestatismo.⁵

Los fundamentos intelectuales del liberalismo inglés tuvieron un desarrollo mayor por los aportes de los filósofos liberales escoceses, entre los cuales destacan David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790) y Adam Ferguson (1723-1816). Algunos ejemplos son las contribuciones sobre el entendimiento humano, la visión de un orden autorregulador que se forma espontáneamente si los individuos son controlados por las normas legales adecuadas, y la reflexión sobre la historia de la sociedad civil, son algunos ejemplos.

El liberalismo escocés tomó los criterios racionalistas y humanistas de la Ilustración inglesa, francesa y alemana, especialmente los principios franceses fueron preponderantes. La originalidad del liberalismo escocés estriba en la importancia que se da a la razón, y la negación de todo tipo de autoridad que ésta no justificara. Dominaba una percepción optimista de la capacidad del individuo para mejorar la sociedad y la naturaleza, sólo empleando el entendimiento humano.⁶

Por su parte, el liberalismo alemán ofrece un interés histórico por las apariencias de sus expresiones doctrinales y por el desarrollo de las complejas influencias que han desviado y dificultado su orientación. La Revolución francesa le ofreció a Alemania la pequeña y mediana propiedad, la sociedad agrícola ya liberada del feudalismo y una cultura espiritual preparada para el nacimiento del derecho común, que constituye la esencia del liberalismo.

Durante la Edad Moderna, el Sacro Imperio Romano Germánico conformó un nuevo vínculo para los alemanes. Esto fue el liberalismo, el cual, con su sentimiento de autonomía e independencia, despertó una fuerte conciencia nacionalista. La idea de patria, nación alemana, constituyó el nuevo lazo que sustituyó al maltrecho vínculo imperial. Alemania carecía de una tradición política unitaria, por lo cual sólo la libertad ofreció la idea de una ciudadanía común, capaz de sujetar y dominar la desintegración política.

⁵ Fernández, Aurelio, *¿Hacia dónde camina occidente? Pasado, presente y futuro de la cultura del siglo XXI*, Madrid, 2012, pp. 1-75.

⁶ Marías, Julián, *Historia de la filosofía*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 249-256.

Para los alemanes esta ciudadanía era completamente ideal y su nación era una cultura nación. Su libertad radicaba esencialmente en el pensamiento. Aunque esta unidad ideal y literaria compensaba a los espíritus en el primer momento del romanticismo, la dolorosa experiencia de la época napoleónica puso de manifiesto el escaso beneficio, en comparación con su potencia. Asimismo, manifestó que el fraccionamiento en Estados ejerce una influencia sombría sobre todas las actividades individuales y públicas.

La idea de que la nación cultura tiene su realización completa únicamente en la nación política comenzó a abrirse camino en la conciencia alemana. En el transcurso de una sola generación, la de Alexander von Humboldt (1767-1859) y Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), ésta logró convertir el ingenuo patriotismo cosmopolita en un sistema de Estado nacional.⁷ Los ideales de la Revolución francesa recibieron en un primer momento un feliz recibimiento de los exponentes más importantes de la cultura alemana. Las afirmaciones de Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832), Immanuel Kant (1724-1804) y Friedrich Schiller (1759-1805) reconocen los fundamentos históricos más importantes de aquellos mismos ideales alemanes de vida espiritual y autónoma que a su propio conocimiento habían concedido.

Poco más de una decena de años antes de la Revolución francesa, la guerra de Independencia de los Estados Unidos (1775-1783) concreta el nacimiento de la primera república organizada a partir de una Constitución escrita y de un sistema federal. En Europa existieron repúblicas de menor tamaño: Venecia, las provincias de los Países Bajos y Portugal en el siglo XVI y, por un tiempo, Cataluña. Sin embargo, la novedad progresista residía en ofrecer a los ciudadanos una soberanía compartida y organizada por un gobierno.

La Independencia de los Estados Unidos no era el primer agravio que recibían las monarquías, pero era la primera predicación de que todos los hombres son creados iguales, que todos son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, como la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Estos principios heredados por la voluntad de Dios fueron para el iusnaturalismo la igualdad legal, la seguridad, la libertad y el derecho a la propiedad.⁸

El liberalismo de los Estados Unidos se considera, desde la época de Alexis de Tocqueville (1805-1859), como liberalismo democrático. La revolución americana tuvo un carácter preponderantemente político, social y económico. No tuvo un régimen señorial al cual derribar. Ante todo, se inhabilitó la anticipación por herencia de la propiedad inmobiliaria, con excepción de Massachusetts, Delaware y Rhode Island. No se puso completo fin a la esclavitud, permaneció como la contradicción más grave del régimen y el principal motivo de conflicto entre los estados.

⁷ Strauss, Leo, *Liberalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Katz, 2007, pp. 84-135.

⁸ Santirso, Manuel, *El liberalismo. Una herencia disputada*, Madrid, Cátedra, 2014, pp. 82-95.

El liberalismo de los Estados Unidos recuperó los valores liberales de los ingleses y franceses, desde Benjamin Franklin (1706-1790), John Adams (1735-1826), Thomas Paine (1737-1809), Thomas Jefferson (1743-1826), James Madison (1751-1836), Alexander Hamilton (1755-1804) y John Louis O'Sullivan (1813-1895), entre otros.⁹ En la Constitución Política de los Estados Unidos se hace alusión a las piezas clave del liberalismo. Todos los seres humanos tienen derechos naturales y el propósito del Gobierno es defender esos derechos, la felicidad y la dignidad deberán desarrollarse como metas fundamentales por todos los individuos.

En *El Federalista*, Hamilton, Madison y Jay desarrollaron el diseño de un gobierno republicano y federal. En el texto, la monarquía y la república se distinguen como lo malvado y lo divino, como el mal y el bien. Dios está del lado de lo divino y del bien, del lado del liberalismo estadounidense, y el engrandecimiento de la comunidad a través del trabajo duro y honesto.¹⁰

3. EL LIBERALISMO LIBERAL PROGRESISTA Y LA MODERNIDAD

El pensamiento liberal siguió por el mismo sendero. El siglo XVIII no es sólo despotismo ilustrado, racionalismo y neoclasicismo. Coexisten con estas tendencias dominantes las corrientes deístas y místicas, que reivindican el valor de los sentimientos y de la pasión. El siglo XVIII fue heredero del aprecio de lo irracional, lo sentimental y la valoración de la sensibilidad humana, con lo cual se identificaba el siglo XIX. Por un lado, la Ilustración liberal heredó del Renacimiento una reordenación del mundo y el ímpetu por el progreso de las ciencias. Todo ello era necesario para acabar con la metafísica, los prejuicios, la superstición y exponer la relatividad de las costumbres que se respetaban como verdades reveladas.

La Ilustración cumplió su tarea: conceder al hombre el poder de cuantificar, controlar, conquistar la naturaleza y dominarla, en un sueño de progreso hacia la felicidad. Pero los pensadores ilustrados impusieron límites al conocimiento: ante la imposibilidad de conocer la cosa en sí, sólo se interesaban por el conocimiento de los fenómenos, de la realidad sensible, considerando que aquello que nuestros sentidos no pueden concebir no tiene ninguna utilidad. La modernidad liberal progresista sustentó su proyecto en las cualidades materiales de los objetos (unidad, variedad, regularidad, orden, proporción), más que en la sensación que producen éstos en quien los contempla.¹¹

⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹⁰ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 47-100.

¹¹ Groethuysen, Bernhard, *La formación de la conciencia burguesa en Francia durante el siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 30-45.

La palabra liberal procede de distintas ramificaciones, empero, éstas se levantan sobre la noción de libertad. Las variantes del liberalismo buscan el poder o teorizan sobre él; son revolucionarias o conservadoras; ambas tienen un sentido práctico y una antipatía por las verdades absolutas; presentan mayor claridad en lo que rechazan que en lo que desean. El liberalismo no se marca un objetivo, se marca un camino sin fijar una finalidad. Cuando el liberalismo buscó un objetivo preciso, encontró su declive.

Los liberales tienen dos cosas en común: por una parte, la aceptación de la estructura fundamental del Estado y la economía. Por otra parte, la aprobación de que el progreso reincide en la liberación de la mente y el espíritu humano de los lazos religiosos y tradicionales que los unían al viejo orden. El *ethos* del liberalismo está en la emancipación individual de todo orden establecido.¹²

La formación de lo que más tarde, de manera genérica, se llamaría liberalismo, se produjo al mismo tiempo que los cambios sociales y económicos que alumbraron nuestra civilización actual. Si las alteraciones materiales y mentales se retroalimentaron, habría que remontarse hasta una primera ruptura clara del viejo orden señorial, para encontrar el origen del nuevo ideario. La libertad es sólo un aspecto en la vida del hombre. El liberal valora la mente, su existencia, autonomía, y no se sujeta a autoridad alguna, salvo que la autoridad sea legítima y aminorada por algún esquema de representación, como bien podría ser una república.

En un sentido moderno, el liberalismo privilegia la libertad sobre la autoridad, la soberanía y las leyes emanan exclusivamente del pueblo. No hay una norma fija e inmutable: las leyes son las respuestas a las necesidades y las necesidades cambian en un proceso histórico de progreso. Los europeos continentales localizan este punto en la Revolución francesa.¹³ El progresista se mueve en su visión del futuro y lucha por el cambio. El liberalismo europeo demuestra diferentes mentalidades nacionales, pues se creó una particular conciencia liberal.

En las dos formas típicas del liberalismo, la inglesa y la francesa, encontramos argumentos inconciliables durante el siglo XVIII. El proceso inglés se orientaba a la democratización y racionalización, mientras que el proceso francés se inclinaba a una orientación histórica y a particularizar su contenido racional durante el transcurso del siglo XIX. No obstante, el liberalismo los llevó a disminuir sus diferencias. La primera causa que planteó la necesidad de pacificación del conflicto es la antítesis que se presenta entre la libertad en singular y las libertades en plural.

Dos sistemas políticos representaron esta fórmula. Uno hace de las libertades un conjunto de franquicias y de dispensas particulares, conquistadas una a una,

¹² Kofler, Leo, *Contribución a la historia de la sociedad burguesa*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, pp. 35-40.

¹³ De Ruggiero, Guido, *Historia del liberalismo europeo*, España, Comares, 2005, pp. 19-35.

con autonomía de toda fórmula conceptual que las unifique y las relacionen unas con otras.¹⁴ El otro hace de la libertad un ente de razón, un concepto que quiere llegar a la esencia de la personalidad humana por encima de toda contingencia histórica y empírica.

Para los franceses de la época revolucionaria, las libertades de las que los ingleses estaban orgullosos no eran más que privilegios de una minoría, que dañaban a toda la comunidad. El complemento era una esclavitud, en contra de la verdadera libertad que constituye la esencia misma de la personalidad humana. Para los ingleses, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en 1789 es un principio abstracto y carente de toda garantía y sanción práctica; destruye privilegios irracionales e injustos, todas las garantías y las sanciones que la historia ha creado. Hace a los individuos un agregado de átomos similares e indiferenciados, sobre quienes puede cómodamente dominar el despotismo.¹⁵

La modernidad liberal inglesa se hizo presente con Robert Filmer (1588-1653), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Thomas Paine (1737-1809), Jeremy Bentham (1748-1832) y John Stuart Mill (1806-1873).

En Francia, las ideas del liberalismo fueron de René Descartes (1596-1650), Charles Louis de Secondat y Barón de Montesquieu (1689-1755), François Marie Arouet (1694-1778), más conocido como Voltaire, Denis Diderot (1713-1784), Jean-Baptiste Say (1767-1832), Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846), Émile Durkheim (1858-1917), Henri-Benjamin Constant de Rebecq (1767-1830).

En Escocia, el liberalismo estuvo representado por David Hume (1711-1776), Adam Smith, Douglas Junior (1723-1790) y Adam Ferguson (1723-1816).

En el liberalismo alemán destaca Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771). Por su parte, aunque a Max Weber (1864-1920) no se le considere un pensador liberal, pues racionalizó la explicación de la acción social, los tipos ideales, la dominación y el Estado, es un muy buen ejemplo de liberal.

La herencia europea de los intelectuales liberales fue matizada en Estados Unidos por James Madison (1751-1836), Thomas Paine (1737-1809), Thomas Jefferson (1743-1826), Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), Frederick Winslow Taylor (1856-1915) y por Frank Johnson Goodnow (1859-1939).

4. LOS ORÍGENES DEL CONSERVADURISMO

Los orígenes del conservadurismo están en las denostaciones a la Ilustración y en la concepción organicista de la sociedad (de manera genérica se apela a

¹⁴ Laski, Harold Joseph, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp.139-225.

¹⁵ Morales Saro, María Cruz, *Posada Herrera. Del liberalismo progresista al conservadurismo 1814-1868*, Asturias, Llanes, 1974, pp. 25-50.

la utilidad propia de la sociedad y el Estado y no a los derechos humanos), en el movimiento romántico y en la tradición moderna de nación. El romanticismo floreció en los países que fueron claramente afectados por el desarrollo político, económico y social de la Revolución francesa. El anhelo de cambiar la perspectiva individualista predominante en el pensamiento ilustrado, las modificaciones estructurales que representó la propia Revolución y la cosmovisión liberal-burguesa, caracterizada por la tendencia expansionista a través de la creación de un mercado único de Napoleón Bonaparte, confluyen en el surgimiento del romanticismo político alemán.

En el contexto histórico europeo, el nacimiento del pensamiento liberal fue acompañado de un movimiento de oposición contra el excesivo racionalismo de la vida burguesa, su crítica hacia la sociedad con matriz individualista y su proyecto de modernidad racionalizada. El movimiento del romanticismo aportó una cosmovisión de recambio, diferente, de retorno al pasado ideal, de recuperación de las condiciones propias de la historia de las sociedades. El romanticismo político mantiene una proximidad con el proyecto conservador o moderado de la modernidad. El romántico, sin embargo, entiende que en el interior del hombre actúan distintas fuerzas, y que la esencia de lo humano rebasa la esfera de lo inconsciente y de lo racional. El romántico, además de su rebeldía contra el orden del mundo heredado, se opone a la separación entre razón y sentimiento, entre lo real y lo irreal. La belleza, en consecuencia, ha de proporcionar un estado de placer sereno, fruto del orden y la proporción, como ocurre con el arte griego.¹⁶

La concepción organicista de la sociedad civil que tiene el pensamiento conservador, no está formada por contratos libres e individuales, por acuerdo entre las partes. Por el contrario, está formada por organismos que existen de manera previa a la voluntad individual, por instituciones que han motivado un valor a los integrantes de la comunidad. La garantía de la presencia de estos órganos permite la existencia de la libertad de los individuos.¹⁷

El romanticismo se opuso a la racionalización de la Ilustración, al despotismo ilustrado, a la primera Revolución Industrial inglesa (1760-1860), a la igualdad y libertad natural. Algunos autores alemanes e ingleses del movimiento romántico son: Gotthold Ephraim Lessing (1729-1781), Johann Gottfried von Herder (1744-1803), Johann Christoph Friedrich Schiller (1759-1805), Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832), William Wordsworth (1770-1850) y George Gordon Byron (1788-1824). Se caracterizaron por reflexionar en la relación que mantiene la religión natural y la religión revelada.¹⁸

¹⁶ Croce, Benedetto, *Historia de Europa en el siglo XIX*, Madrid, Ariel, 1996, pp. 5-17

¹⁷ Nisbet, Robert, *Conservadurismo*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 13-58.

¹⁸ Forster, Ricardo, "El conservadurismo revolucionario de Weimar" en Nicolás Casullo, Ricardo Forster, y Alejandro Kaufman (eds.), *Itinerarios de la modernidad*, Buenos Aires, Eudeba, 2001, pp. 43-63.

Las ideas del romanticismo alemán ofrecían una concepción orgánica de la vida social, contraria al individualismo atomístico. Fundían cierta intuición mística del Estado como un dios terrenal, con las fuerzas espirituales de todos los individuos dirigiéndolas hacia una finalidad superior nacional y moral. El romanticismo alemán encontró buen recibimiento entre las clases tradicionales por su simpatía con lo indígena. El romanticismo se constituyó como la comunión viviente de espíritus. Los conservadores consideraban que había que ampliar su base, edificándola no sobre la torre del privilegio, sino sobre la plataforma de los sentimientos y de los intereses del pueblo.

En Inglaterra el viejo programa Tory había creado un gobierno oligárquico a semejanza del gobierno liberal, el primero asociado con la riqueza y el privilegio tradicional y el segundo asociando a la riqueza con otro tipo de privilegios. El primero fortalece al Estado y el segundo lo debilita. Para los conservadores, los liberales pretendían debilitar al Estado porque querían dejar el juego libre a la concurrencia de las fuerzas más endurecidas, con perjuicio de las más frágiles y con plena facultad de explotación de las masas indefensas. Éstas constituían la materia y no eran protagonistas de la concurrencia, por lo cual se suprimía todo poder a los individuos, para ejercer una función moderadora y equitativa.

A la doctrina de la concurrencia se opone la de la solidaridad, de la colaboración, de la asistencia mutua, cuya expresión más elevada y comprensiva es el Estado. Robert Owen (1771-1858) dio el ejemplo de esta concepción más humana, de las relaciones entre patronos y obreros. Elevó a fórmulas de carácter universal el asociacionismo entre los miembros de la comunidad. Owen solicitó en vano a sus demás patronos un espíritu humanitario para con los obreros. Su iniciativa resultó aislada. La opción podía y debía producirse desde abajo, a través de la espontánea coalición de los obreros.

El resultado fue el cooperativismo y el tradeunionismo después de la llegada del liberalismo. Sobre este punto, los conservadores observaron cierto peligro, la inestabilidad e inseguridad de la vida política por la absoluta separación de las dos clases obligadas a vivir juntas. En Inglaterra, los conservadores realizaron programas populares y democráticos que pusieran freno a la supervivencia del viejo régimen aristocrático. En Alemania, se acentuó la unidad nacional solidaria. En Francia, se apeló por buscar la mejor Constitución que sirviera al pueblo.¹⁹

En Francia, Charles Perrault (1628-1703), Antoine Houdar de La Motte (1672-1731), Bernard Le Bovier de Fontenelle (1657-1757), Denis Diderot (1713-1784), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Jacques-Henri Bernardin de Saint-Pierre (1737-1814), François-René, vizconde de Chateaubriand (1768-1848), fueron escritores románticos. Se caracterizaban por registrar

¹⁹ Giocanti, Stéphane, *Charles Maurras. El caos y el orden*, Barcelona, Acanalado, 2010, pp. 45-75.

las costumbres de la época, la inconformidad de las mayorías con su situación y las esperanzas que tenía la gente en un período histórico donde todos serían felices.

El aporte de la obra literaria de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) es un caso particular. En *Julia, o la nueva Eloísa* (1761), se encuentra una profunda exaltación y admiración de la naturaleza y de los paisajes del momento; en *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* (1775) sugiere que la civilización ha corrompido al hombre; en *El contrato social: o los principios del derecho político* (1762) plantea la libertad e igualdad de los hombres para constituir un Estado civil a través de un contrato social, y en *Emilio, o de la educación* (1762) argumenta el carácter sentimental, el sentido pedagógico y el ideal de sencillez con el cual se debe educar a los hombres.

Los planteamientos rousseauianos son particulares. Denuncian el carácter ilegítimo de casi todos los tipos de gobierno y el encadenamiento que la sociedad civil hace al hombre a través de la ley. Rousseau descarta el mito de la Ilustración, al sugerir que el progreso de las ciencias y las artes no impacta de forma directa en el progreso de la sociedad civil y la felicidad humana. La Ilustración produce corrupción moral, pues necesita del ocio, el lujo y fomenta los vicios. La polis griega representa uno de los mejores modelos de sociedad civil, por su libertad y autonomía, y por fundarse en la buena ciudadanía, en los valores, en la moderación y la abnegación.²⁰

La simpatía de Rousseau por la república lo hace pensar en la libertad e igualdad de los hombres. El camino para una sociedad moral hacia una república no es la Ilustración, sino una rígida educación moral. El sentido común generalizado de conservación lleva al hombre a proporcionar vida, de manera convencional, a la sociedad civil y al Estado. Por otro lado, la justicia es propia de la sociedad política; los privilegios, el honor, la riqueza y la nobleza son protegidos por las leyes, normas que no necesariamente son obligatorias para los desprotegidos. La moral y las condiciones de igualdad en la propiedad son parte de la naturaleza humana, es decir, la moral es la parte viva que regula el tipo de contrato social.

El único sujeto que da vida al poder político es el pueblo. El poder soberano reside en el pueblo. Todos los miembros asociados que integran un cuerpo soberano otorgan vida a la república. Como se puede percibir, el pensamiento de Jean-Jacob Rousseau se encuentra en una constante tensión, entre la revolución, la democracia y el conservadurismo. Rousseau se inclinó por la democracia en una época donde ésta no existía.

En las condiciones históricas de Rousseau, lo más cercano a la democracia eran las ideas de libertad, igualdad y propiedad, favorables al liberalismo progresista y a las revoluciones burguesas. En un inicio podría ubicarse a

²⁰ Rousseau, Jean-Jacob, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa, 2006, pp. 75-85.

Rousseau como un pensador liberal progresista; no obstante, su pensamiento presenta una mayor cercanía con los principios conservadores.²¹ Rousseau retomó el orden del cosmos planteado por Isaac Newton (1642-1727), en el cual los planetas giran uniformes en torno al sol, en órbitas preestablecidas. Para sugerir de manera imaginativa la condición del buen gobierno, el freno de las pasiones desbocadas sería la educación.²²

Los movimientos nacionalistas suponen que el nacionalismo es un sentimiento, que toda entidad cultural y política debe constituirse en un Estado independiente. Sostienen que la perfección es pequeña y delicada, no provoca sobresalto, produce placer y asegura la conservación. Asimismo, que los grupos humanos con vínculos comunes (lengua, raza, lazos históricos) pueden conformar un todo homogéneo, una nación. Ejemplo de ello pueden ser Louis Gabriel, vizconde de Bonald (1754-1840), Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), Karl Ludwig von Haller (1768-1854), Karl Wilhelm Friedrich von Schlegel (1772-1829), Samuel Taylor Coleridge (1772-1834), Arthur Schopenhauer (1788-1860), Joseph Ernest Renan (1823-1892) y Charles Maurras (1868-1952).

La revisión del conservadurismo se hace compleja por la dificultad de encontrar y coincidir con una definición única. El conservadurismo se entiende como una condición psicológica propia del ser humano; una actitud de defensa al *statu quo*, o hasta una corriente ideológica clásica. Existen dos usos comunes del vocablo conservador: como sustantivo es la existencia de un concepto; como adjetivo, la cuantificación de posicionamientos prácticos e ideológicos.²³

El conservadurismo se ha expresado en un conjunto de conceptos claramente definidos desde el siglo XVIII. Es una reflexión sobre la sociedad, el Estado, el gobierno y una serie de componentes culturales indispensables en la teoría política. El origen del conservadurismo como movimiento e ideología política está unido a las corrientes revolucionarias que se desataron en el siglo XVIII, en Europa, principalmente en Francia. Los europeos encontraron en el término conservador la terminología filosófica perfecta para denotar la resistencia contra la atmósfera que se vivía con la Revolución francesa y los ideales de los clubes jacobinos.

En 1746 Justus Möser (1720-1794), miembro destacado del romanticismo político alemán, manifestó su inconformidad con el racionalismo, el individualismo y sobrepuso la idea de que la constitución de un país es producto de su contexto socio histórico y de la maduración de sus instituciones. Empero, el inglés Edmund Burke (1729-1797) se considera el precursor del conservadurismo.

²¹ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 105-175.

²² Russell, Bertrand, *Historia de la filosofía*, Madrid, RBA, 2009, pp. 605-645.

²³ Bonazzi, Tiziano, "Conservadurismo" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI - Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, 2015, pp. 318-323.

El conservadurismo sugiere un desafío directo a los valores del pensamiento ilustrado: plena independencia y autosuficiencia; el racionalismo sin prohibiciones sólo puede llevar a la destrucción. El conservadurismo se sostiene en tres valores: *a)* autoridad, *b)* lealtad y *c)* tradición. El término conservador aparece por primera vez en Francia en 1819. El diplomático y político francés François-René, vizconde de Chateaubriand, lo utilizó para hacer referencia a todas aquellas ideas que se oponían a las condiciones liberales anteriores y ulteriores a la Revolución francesa.

El conservador se esfuerza en utilizar la razón práctica y la imaginación moral y rechaza a todo pensamiento liberal. Niega a la ideología pero no niega la necesidad de ciertos principios. El individuo es un ideólogo, pero la especie humana una sabia; desconfía del intelectual, del ilustrado que quiere reconstruir a la sociedad y a la naturaleza humana con su limitada razón privada. No se imagina que un sistema determinado de conceptos políticos, aplicados uniformemente, pueda traer la justicia, la paz, la libertad y la igualdad de todos los hombres en todas las épocas.²⁴

Para el conservador, el pensamiento abstracto es aborrecible. Significa forzar a los hombres y a las sociedades a un canon preestablecido de manera independiente, carente de toda circunstancia de tiempo y espacio. En el pensamiento conservador los fenómenos económicos, políticos, sociales, culturales y éticos se mezclan con los fenómenos religiosos. Esta cuestión social refleja una jerarquía de dificultades así como una jerarquía de valores. La naturaleza no es un objeto, un todo mecánico como quería,²⁵ sino un todo orgánico, vivo.

El “yo” rechaza formar parte del cosmos como una pieza más de su engranaje y, por el contrario, hace constar su individualidad, su capacidad creadora y transformadora que extrae de sí mismo, de su interior. Plantea una relación con la naturaleza como una comunicación de uno a uno o de uno al todo, que a la vez desencadena su aspiración al infinito.²⁶

La sustancia filosófica del conservadurismo oscila entre el Estado, el individuo, las estructuras de grupos y las asociaciones que se sitúan en un lugar intermedio entre dos entidades opuestas: el Estado y el individuo. Las experiencias son fundamentales para el conservadurismo, la historia está compuesta por un cúmulo de experiencias; la historia de las experiencias se sobrepone al pensamiento abstracto y deductivo. La confianza se funda en la historia de las experiencias. La legitimidad es el resultado de la historia y de las tradiciones que van más allá de los recursos de cualquier generación particular o de sólo un pacto social.

²⁴ Nisbet, Robert, *La formación del pensamiento sociológico*, Argentina, Amorrortu, 1990, pp. 15-67.

²⁵ Descartes, René, *Discurso del método*, Buenos Aires, Aguilar, 1975.

²⁶ Gottlieb, Fichte Johann, *Discurso a la nación alemana*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 75-82.

El conservador tiene sus raíces en el pasado y busca lo permanente. Confía en las costumbres, los hábitos y las instituciones tradicionales. El conservador no se opone a las grandes mejoras, aunque sí niega la existencia de algún tipo de fuerza como un progreso místico actuando en el mundo. Cuando una sociedad progresa en una cosa, regularmente decae en otra. Una sociedad saludable tiene que cuidar la permanencia y el progreso. El cambio es esencial para la conservación. El diseño institucional para el conservadurismo tiene una fuerte carga de las condicionantes sociales y del valor histórico de las estructuras de grupos.

La esencia moral del conservadurismo oscila entre la prudencia de los cambios que puedan representar una pérdida irreparable y la nostalgia de la pérdida de un orden previo. El conservadurismo no es enemigo del progreso y de la libertad; afirma que sólo mantener el orden que el progreso amenaza garantiza la libertad. El *ethos* del conservadurismo está en la tradición, esencialmente en la tradición medieval, en la defensa a los valores de la comunidad, el parentesco, la jerarquía, la autoridad y la religión.

5. LOS LIBERALES MODERADOS O CONSERVADORES Y LA MODERNIDAD

El movimiento intelectual conocido como conservadurismo pretendió recuperar el orden social y detener la decadencia de la humanidad que acarrearía la democracia. El asidero de la razón para el conservadurismo está en el elemento explicativo de los fenómenos naturales y sociales. La providencia divina es el eje primario que explica al evolucionismo, progreso, reformismo y dirigismo. El pensamiento conservador, para la modernidad, entiende que las circunstancias humanas son extraordinariamente variables. Todo análisis de éstas se emprende tomando en cuenta las particulares circunstancias de tiempo y lugar. El oportunismo ilustrado o la prudencia son las bases del conocimiento.²⁷

Para el conservador, el conocimiento racional y prudente es el que se obtiene de la conciliación de la sabiduría de nuestros antepasados y los cambios vertiginosos del presente. El legado del conocimiento racional, empírico y positivista no logró presentarse plenamente escéptico, legítimo. El conocimiento científico, no obstante, no precisó de manera positiva en qué consiste el conocimiento científico. En una manifestación escéptica, se ocultó un dogmatismo.²⁸

La tradición heredada del empirismo se puede observar en la propuesta de Henri de Saint-Simon (1760-1825), sobre crear un nuevo y auténtico cris-

²⁷ Russell, Bertrand, *Historia de la filosofía*, Madrid, RBA, 2009, pp. 617- 682.

²⁸ Strauss, Leo, *Liberalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Katz, 2007, pp. 84-135.

tianismo que fuera la base ideológica y moral de un socialismo aristocrático para dirigir a la naciente sociedad industrial y disminuir la pobreza. Asimismo, se puede ver esta idea en la ley de los tres estadios de Auguste Comte (1798-1857) y su idea de conocimiento positivo, fundadas en las experiencias del contexto de la Revolución francesa.

El conservadurismo en Inglaterra se hizo presente con las voces de Richard Hooker (1554-1600), Edmund Burke (1729-1797), Samuel Taylor Coleridge (1772-1834), Robert Southey (1774-1843) y Benjamin Disraeli (1804-1881). El más destacado protagonista del conservadurismo fue Edmund Burke,²⁹ escritor, filósofo y político, iniciador del liberalismo conservador británico y defensor de los viejos liberales (*old whigs*). Para Burke,³⁰ todas las instituciones políticas, sociales y religiosas eran producto del conocimiento y experiencia atesorados a lo largo de los siglos. Mandó una señal conservadora al manifestar que la Revolución francesa no era una búsqueda de libertad frente al poder opresivo. Por el contrario, la consideraba como la búsqueda del poder absoluto, la obra de un grupo de intelectuales que no tenía ningún interés o aprecio por la sociedad.

La individualización de la sociedad que acompañó a la Revolución francesa asistió al florecimiento de tipos de propiedad territorial. La sociedad se hizo más fluida y monetaria, pues la Revolución exaltó a una nueva clase al poder económico. En 1791, se abolieron todas las corporaciones francesas, sólo quedó el interés particular de cada individuo. En 1792, el matrimonio se declaró contrato civil y los vínculos de propiedad fueron desechados. Propiedad y herencia se convirtieron en una tarea de la acción legislativa.

Para Burke, la individualización y racionalización de los recursos, por parte del gobierno, acompañaron a la Revolución. Manifestó su desconfianza hacia el comercio y hacia la identificación impersonal de los seres humanos, reduciendo su condición a simples propietarios. Esto, en cierta medida, fue por los efectos de la industria y el comercio sobre el vínculo histórico y social.

El conservadurismo en Francia se ejemplificó en las ideas de Jakob Böhme (1575-1624), Blais Pascal (1623-1662), Louis Claude de Saint-Martin (1743-1803), Joseph-Marie, conde de Maistre (1753-1821), Luis de Bonald (1754-1840), François-René de Chateaubriand (1768-1848), Auguste Comte (1798-1857) y Alexis de Tocqueville (1805-1859). El pensamiento conservador también se manifestó en el movimiento nacionalista francés a través de Joseph Ernest Renan (1823-1892) y Charles Maurras (1868-1952). Finalmente, en el movimiento denominado naturalista, encontramos a Hippolyte Adolphe Taine (1828-1893).

²⁹ Burke, Edmund, *Reflexiones sobre la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 2010.

³⁰ Burke, Edmund, *Vindicación de la sociedad natural*, Madrid, Trotta, 2009.

Una respuesta en Alemania fue el idealismo, representado por Albrecht von Haller (1708-1777), Immanuel Kant (1724-1804), Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), Karl Wilhelm Friedrich von Schlegel (1772-1829), Friedrich Karl von Savigny (1779-1861) y Karl Marx (1818- 1883).

En el siglo XIX se presentaron unas corrientes filosóficas de revaloración humana. Según el positivismo, éstas encararon la situación sin comprender que la razón se había tornado un inconveniente desde su origen. Los argumentos de Arthur Schopenhauer (1788-1860), Wilhelm Richard Wagner (1813-1883), Søren Aabye Kierkegaard (1813-1855) y Friedrich Wilhelm Nietzsche (1844-1900) son ejemplo de esta idea. En España, las ideologías conservadoras se presentaron con Juan Donoso Cortés (1809-1853), Miguel de Unamuno (1864-1936), José Ortega y Gasset (1883-1955) y recientemente con María Zambrano Alarcón (1904-1991).

En Portugal, Fernando António Nogueira Pessoa (1888-1935) reflexionó sobre la inconformidad y desasosiego por la falta de nacionalización de los conceptos que estaba produciendo el avasallador proyecto liberal progresista. Fernando Pessoa es considerado neopagano y conservador revolucionario, visionario absolutista, místico, político y poeta. Por último, en Estados Unidos, los principios conservadores fueron matizados, entre otros, por John Adams (1735-1826), Alexander Hamilton (1755-1804) y John Randolph (1773-1833).

6. LA MODERNIDAD LIBERAL Y CONSERVADORA Y SU CONCEPCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La relación entre la teoría y la práctica de la administración pública se ha establecido con la ponderación de los fundamentos concretos que afectan su realidad. En consecuencia, la construcción del conocimiento administrativo mantiene u omite el carácter histórico-social de la acción gubernamental y, particularmente, la relación entre la forma de producción de los individuos y los conceptos que explican el tipo de sociedad.³¹

El estudio de la administración pública tiene que partir del análisis concreto de las tendencias de evolución de la sociedad. La exclusión de estos aspectos ha ocasionado que la disciplina, en su vertiente positivista, y en buena medida norteamericana, no haya sobrepasado las meras elaboraciones de modelos empíricos y formales. Éstos poco aportan a la comprensión real del objeto de estudio de la administración pública, más cuando la idea de modernidad liberal progresista no ha permeado todas las capas científicas, sociales, políticas, económicas y culturales de la nación.³²

³¹ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 2001, pp. 82-120.

³² García de Enterría, Eduardo, *La administración pública española*, Madrid, Alianza, 1972, pp. 10-35.

Para la modernidad liberal progresista, la Ilustración se caracterizó por el descubrimiento de la razón matemática —herencia que tiene sus orígenes en el racionalismo aristotélico—. En los inicios del Estado moderno, se comenzó a hablar de la razón. El Estado actuaba como un ente pensante, el Estado personificaba a la razón, a la razón de Estado.

En el Renacimiento, el Estado personificaba una fuerte unidad política, pues una razón hace mejor las cosas que varias razones. Nicolás Maquiavelo (1469-1527) fundó la razón de Estado en el monopolio que el príncipe debe de tener sobre la diplomacia, milicia, administración de la justicia y la hacienda.

Las denominadas ciencias camerales y la ciencia de la policía de los siglos XVI y XVIII fueron grandes progresos científicos y políticos en el Estado absolutista. Desterraron formas estamentales de relación y se convirtieron en bases fundacionales de formas institucionales de organización del Estado. Las relaciones hereditarias o estamentales dieron paso a las relaciones pactadas, a una relación monarca-súbdito justificada en el progreso mutuo.

La racionalidad del poder y de las prácticas administrativas concernían ideológica y políticamente al Estado absolutista, único responsable de satisfacer las necesidades propias de la existencia humana y de la felicidad de los individuos. El protagonista de la historia secular, separado de todo rasgo metafísico, es el individuo.

En Francia, la restauración borbónica en 1814, después del Imperio Napoleónico, no representó un retorno al régimen anterior a la Revolución francesa (1789). Los franceses conservaron todos los logros civiles de la Revolución asentados en el Código Napoleónico, como la centralización administrativa, que se presentó con diferentes matices políticos en educación, comercio, industria, hacienda pública y finanzas.

La propiedad individual y antifeudal seguía formando la base de la sociedad económica. Se conservó el régimen concordatario de 1801 entre el papa Pío VII y Napoleón I de Francia. En ese momento, la burguesía era la clase gobernante, fundamentalmente terrateniente, pero con nuevas fuentes de riqueza como la manufactura y el comercio.

Los orígenes de las ciencias de la administración se remontan a inicios del siglo XVIII. En el Estado de Prusia, la guerra de los Treinta Años (1618-1648) y el fin de ésta con la Paz de Westfalia (15 de mayo y 24 de octubre de 1648) obligaron al Reino de Prusia a recuperar su grandeza. Durante el reinado de Federico Guillermo I (1688-1740) tuvieron lugar las primeras cátedras de enseñanza sistematizada de los quehaceres administrativos a los servidores del Estado. En 1723, creó el Directorio General Supremo de Finanzas, de la Guerra y de los Territorios y en 1728 creó el Departamento de Exteriores.

La administración pública del Estado absolutista aún conserva una estrecha relación con la ciencia de la policía, con la actividad inquisitoria del Estado. El siglo XVIII y el pensamiento alemán fueron el escenario para el

florecimiento de las ciencias camerales. Encontramos los primeros elementos en los estamentos independientes y en la figura de los oficiales, en 1576, con Jean Bodin (1529-1596) en Francia.

En Alemania, von Justi —considerado como el mayor cameralista— protagonizó la independencia de la ciencia de la policía, distinguió enfáticamente la economía, la cameralística y la policía. Justi impartió una signatura relativa a la cancillería, dirigida a los servicios públicos del interior, del exterior y a los altos mandos militares en 1746 en la Academia Teresiana, en Viena, creada por la reina María Teresa (1740-1780). En 1765, Federico II (1712-1786) —Federico el Grande, tercer rey de Prusia— lo nombró superintendente de Marina.

En 1808, Charles-Jean Bonnin³³ publicó en Francia sus *Principios de administración pública*. En estos principios, Bonnin propone la necesidad de ordenar los trabajos del gobierno, sus conocimientos y enseñanza, a través de un código administrativo y de orden judicial. En buena medida, se inspiró en el Código Napoleónico.

La libertad, igualdad, el sistema representativo, la división de funciones y los pensamientos liberales son las fuentes de donde emanaran los principios de administración pública: la administración nació con la asociación o comunidad; la conservación de ésta es el principio de la administración; la administración es el gobierno de la comunidad; la acción social es su carácter y su atribución, la ejecución de las leyes es de interés general. Para Bonnin “administrar es la regla general; juzgar es la regla particular”. La administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado”.

En general, la administración pública es la fuerza que ordena, corrige y mejora cuanto existe, conduce hacia el bien tanto a los seres organizados como a las cosas. Como ciencia, determina la naturaleza de los objetos que comprende con su doctrina propia. Como entidad social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas que arregla. Es el gobierno de la sociedad. Se funda para cuidar a los pueblos, a las personas y a los bienes. La utilidad de la administración es su aplicación directa. Como ley o voluntad, es pasiva; como ejecución, determina la aplicación de la ley.³⁴

En la concepción liberal progresista, el estudio de la administración pública difícilmente puede dissociarse de la evolución y desarrollo del Estado, y no se diga de su aparato administrativo o burocrático que es la propia administración. El Estado no puede comprenderse de espaldas a la administración, puesto que ésta es la que le da contenido a aquél, siendo así que la

³³ Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 170-171.

³⁴ Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, México, IAPEM, 1996, pp. 7-25.

administración es el cuerpo del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su administración.

Es una evolución que, como bien dice Ferrel Heady,³⁵ podría dividirse en dos etapas. En la primera, el estudio no es propiamente sistematizado y va desde la *Arthasastra*, de Kautilya en la India; la *Política*, de Aristóteles, pasando por *El Príncipe*, de Maquiavelo; *El Contrato Social*, de Rousseau y el *Leviatán*, de Thomas Hobbes. En una segunda etapa, se observa una sistematización en el estudio a partir de las ciencias camerales en Alemania, las ciencias de la policía en Francia, el estudio de la administración pública con una orientación positivista, las relaciones intergubernamentales y las políticas públicas en los Estados Unidos, la nueva gestión pública y lo que se conoce hoy en día como *governance*, gobernanza o Estado red; todas ellas mantienen como pieza clave la separación de la política y la administración.³⁶

Para el liberal progresista, cualquier teoría y técnica administrativa es correcta, independientemente del contexto. El problema de la sociedad y el Estado proviene del ejercicio económico o del sistema industrial. Para el liberal la única distinción natural está entre el capitalismo y el socialismo. Para el pensamiento liberal progresista, la administración pública es el punto medio de la relación dual que procede de la dicotomía individuo-Estado; es la soberanía en constante tensión con las autoridades e intereses tradicionales.

Para la modernidad conservadora, los valores tradicionales aparecen manifiestos en una estructura conceptual y en sus supuestos fundamentales —difícilmente compatibles con el universo liberal progresista—. La idea de administración pública para la modernidad conservadora se asume a partir de una desconfianza frente al poder del Estado; adhesión de la libertad sobre la igualdad; simpatía por las instituciones, las costumbres y las jerarquías; desconfianza ante la idea de progreso y un privilegio por el elitismo.³⁷

Los planes y remedios particulares son temas que deben revisarse y discutirse con frecuencia, no debe preestablecerlos un pensamiento abstracto. Lo común del pensamiento conservador es la percepción sobre la naturaleza humana, los fines de la sociedad y los métodos más adecuados para satisfacer el bien común. El conocimiento en el conservadurismo tiene un origen práctico: la base central son las tradiciones, la relación religión e Iglesia y la comunidad-familia.

³⁵ Heady, Ferrel, *Administración pública. Una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 35-75.

³⁶ González Ulloa, Pablo Armando, “Transformación del Estado. Propuestas metodológicas de análisis para una nueva realidad: la mirada cosmopolita”, en Fernando Castañeda Sabido y Rina Marisa Aguilera Hintelholher (coords.), *La administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales*, México, UNAM, 2015, pp. 173-190.

³⁷ Burke, Edmund, *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, Madrid, Alianza, 2010, pp. 15-35.

Lo relevante de la relación entre la tradición y el saber administrativo no está en privilegiar a una sobre otra, sino en resaltar la naturaleza diferente que cada tipo de conocimiento supone y cómo se ha conformado históricamente un campo del saber con una profesión con alto sentido público. Durante años, las sociedades construyeron conocimientos confiables a partir del saber práctico, pero es en nuestra época cuando las valoraciones excesivas sobre el conocimiento científico han menoscabado otras formas de conocimiento, como el conocimiento común, popular y práctico. En estas condiciones, enfrentamos un supuesto saber científico y el uso de técnicas imparciales con prácticas altamente fundadas en un conservadurismo.³⁸

Para ejemplificar el concepto de práctica en la administración pública, es necesario remitirnos a las condiciones de las sociedades primitivas y, en general, preestatales, en las cuales el hombre debe resolver su problema de supervivencia. Dado que el hombre ha debido enfrentarse al mundo natural para aprovechar los recursos que garanticen su vida, históricamente ha sido necesaria una serie de prácticas que podrían denominarse como prácticas administrativas y que están en el orden de la gestión y administración de recursos.

Ejemplo de ello son: alimentos, ganado, herramientas, capacidad de trabajo humano, el fuego, el conocimiento de los cambios climáticos para el cultivo de las tierras o para el uso de las armas, por mencionar algunos. Las sociedades llegaron a conclusiones sobre cómo debían organizarse para producir lo que necesitaban. Paulatinamente, integraron un argumento empírico que se transmitió de generación en generación bajo las circunstancias de cada pueblo.

Esta teoría empírica se refiere a la recuperación de las condiciones materiales de la existencia y la capacidad del hombre para incorporarse a las relaciones de producción y transformarlas activamente. Fue durante siglos una práctica económica y cultural de la cual se originó posteriormente un saber administrativo.³⁹

Existen también actividades más complejas, que trascienden una relación más directa con la naturaleza, y cuyo manejo también hace parte de los propósitos de bienestar que el ser humano debe lograr: actividades en el orden de lo social, lo económico y lo político, por ejemplo. En resumen, la práctica administrativa deviene de la praxis —el bienestar general para el liberalismo progresista y el progreso moderado para los conservadores—: de hacer un uso óptimo de los medios para la supervivencia individual y de la comunidad.

La administración pública para el conservadurismo está compuesta por las estructuras de grupos, asociaciones e instituciones que responden a una

³⁸ Kirk, Russell, *Un programa para conservadores*, Madrid, El bucy mudo, 2003, pp. 13-56.

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México, Plaza y Valdés, 1993, pp. 25-55.

tradición histórica. Representa el punto medio de una relación triangular entre el Estado y el individuo. La administración pública es el conjunto de organizaciones gremiales y las cooperativas que representan al Estado nacional.

Como se puede interpretar, hay proximidad entre la modernidad liberal o progresista y los modelos racionales para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Se atiende a procesos cognitivos donde cada etapa sigue un orden lógico, se toma en cuenta el cálculo de las alternativas para alcanzar el mejor resultado. La modernidad conservadora es próxima al modelo incrementalista, de la toma de decisiones y de la hechura de las políticas. Esto es la consecución de un objetivo por medio de una serie de incrementos graduales. Por su parte, las acciones del gobierno están sustentadas en una continuación del gobierno anterior. La experiencia, la práctica y la tradición juegan un papel fundamental en los actos de gobierno.

La administración pública en los principios liberales se acercaría a la objetividad e imparcialidad de sus resultados, a observaciones cuantificables como medio de legitimación. Mientras, la administración pública, en los principios del conservadurismo, buscaría su legitimación no en los resultados, sino en el apego al fundamento u origen del proceso que explica su actuar, en la tradición probada de los procesos.⁴⁰

7. COMENTARIOS FINALES

El liberalismo progresista y su consecuente idea de administración pública mantienen una cercanía estacha con el espíritu racionalista francés. A su vez, la Ilustración francesa influye en Alemania para la conformación de un movimiento semejante, caracterizado por la difusión de los pensamientos del filósofo y matemático alemán Gottfrird Leibniz (1646-1716). La Ilustración alemana presentó elementos menos revolucionarios que los franceses, fundados en una limitada crítica de la religión; empero, predomina un espíritu racionalista y científico.

El movimiento estético y literario denominado *Sturm und Drang* (tormenta e ímpetu) y el movimiento religioso con rasgos luteranos conocido como pietismo, el cual privilegia las experiencias religiosas personales y la lectura de la Biblia, fueron las principales fuentes del romanticismo alemán. Éste, a su vez, fue la base de la crítica reaccionaria contra el espíritu racionalista conocido como idealismo alemán.

Los liberales progresistas sintieron aprecio por el mundo clásico de Grecia y Roma, mientras los liberales conservadores estimaron la Edad Media por un acercamiento religioso, por el culto católico y por el estudio y réplica del

⁴⁰ González Ortiz, Beauregard, *La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis*, México, Fontamara, 1987, pp. 12-26.

pasado medieval. Parece que hoy en día las reflexiones sobre la modernidad han quedado ocultas. Observamos un conjunto de conceptos y operaciones con cierta carencia de contexto histórico.

Los derroteros de los avances científicos, en buena medida, son producto de la apuesta por la razón humana moderna y sin duda mantienen una fuerte relación con la concepción liberal de modernidad. La naciente burguesía fue la principal impulsora de la democratización social y de la consolidación del método positivista, en la lógica de Copérnico, Kepler, Galileo, Descartes y Comte.

La administración pública, como disciplina social, se fundó en los principios de la razón moderna representada por René Descartes y se fue nutriendo del empirismo y utilitarismo. En la ideología liberal progresista, la administración pública aparece como un medio institucional, objetivo e imparcial para la protección de ciertas formas de propiedad.

La modernidad liberal o conservadora se observa a través de un conjunto de grupos políticos o acciones de gobierno. El ideal de la Revolución francesa fue disputado por los constitucionalistas, simpatizantes de una monarquía limitada por una constitución: los demócratas y los jacobinos. El primer sector estaba convencido del sufragio universal y la soberanía popular, con nula presencia en la Asamblea Nacional. En tanto, los jacobinos eran un grupo político defensor de la república, del sufragio universal, de la individualidad de la nación y del Estado centralizado.

El intento de huida, en 1791, de Luis XVI fragmentó a los jacobinos en dos grupos, uno encabezado por Robespierre y el otro por Antoine Barnave y Jacques Pierre Brissot. El primero pugnaba por la separación de la Corona y el establecimiento de una república. Planteaba que una amenaza de guerra con las monarquías extranjeras no era deseable; era preferible establecer un pacto con las élites del antiguo régimen y construir una monarquía constitucional. El modelo de democracia de los jacobinos recoge el modelo de democracia planteado por Jean-Jacques Rousseau, de sus ideas comunitaristas, de su ideal de ciudadano y del interés común.

Finalmente, los girondinos eran un grupo político moderado y federalista de la Asamblea Nacional Francesa. Éste estaba integrado por 175 diputados, de 749 que componían la Asamblea de la Convención entre 1792 y 1793. Eran intelectuales de la burguesía y se manifestaban a favor de la resistencia a la revolución, del derecho de voto a quien no pagara impuestos y defendían sus privilegios heredados y ganados sobre los movimientos populares. La revolución la entendían como el cambio, producto de una alianza con la monarquía y la clase noble, con un acotamiento de sus beneficios y autoridad.

El Directorio fue el poder ejecutivo, compuesto por cinco miembros: Jean-François Reubell, Paul Barras, Louis-Marie de La Révellière-Lépeaux, Étienne-François Le Tourneur y Lazare Carnot. Se formó en 1795 y fue controlado por los girondinos. Éste fue criticado por los jacobinos, quienes

manifestaban que la revolución había sido traicionada. A partir del 18 de brumario del siglo XVIII —9 de noviembre de 1799 en el calendario gregoriano—, Napoleón Bonaparte, con un golpe de Estado, trató de recuperar la ley y el orden después de los excesos originados por la Revolución francesa. Reformó la administración pública del Estado, y recuperó una orientación liberal progresista.

La dificultad práctica para distinguir al liberalismo del conservadurismo se atenúa cuando consideramos el hecho de que tanto el liberalismo como el conservadurismo presentan a la democracia liberal como fundamento común. Ambas difieren del comunismo en fines y medios para lograr una sociedad universal y sin clases. Para los liberales, la vía para alcanzar dichos fines es democrática y pacífica, esto excluye a los movimientos internos respaldados por el interés de las mayorías.

Los liberales se pretenden acercar de forma pragmática al Estado universal y homogéneo, a través de una federación de estados donde la desigualdad económica sea explicada por circunstancias territoriales e históricas. Los conservadores sugieren que el Estado universal y homogéneo se alcanzará a través del respeto a lo particular y heterogéneo. El respeto a la diversidad es fundamental. Los conservadores mantienen una desconfianza hacia la universalidad de la razón.