

<b>Capítulo 2 ANTECEDENTES OCCIDENTALES .....</b>	<b>19</b>
2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES .....	22
2.1.1 Romanos y bizantinos .....	22
2.1.2 Ricardo Fils-Nel .....	23
2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA .....	23

## CAPÍTULO 2

# **ANTECEDENTES OCCIDENTALES**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- **Valorar la relevancia de los antecedentes occidentales para el desarrollo de la moderna ciencia de la administración.**
- **Conocer las aportaciones romanas y bizantinas.**
- **Analizar el pensamiento administrativo de Ricardo Fils-Nel.**
- **Distinguir las funciones históricas del oficial y el comisario en el Estado absolutista, de acuerdo con las ideas de Bodino.**

## **SUMARIO**

### **2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES**

2.1.1 Romanos y bizantinos

2.1.2 Ricardo Fils-Nel

### **2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA**

Los precedentes occidentales, tan directos para la moderna ciencia de la administración, son menos antiguos, conspicuos y abundantes que los antecedentes orientales, a excepción de los trabajos de algunos funcionarios romanos y bizantinos; así como una notable obra medieval, y por último, Bodino y los estudios de policía alemanes de los siglos XVI, XVII y XVIII.

## **2.1 CONTRIBUCIONES ROMANAS Y FEUDALES**

Roma es sin duda la que más ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, cuyas instituciones políticas pudieron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de alguna forma a la construcción del Estado contemporáneo. Sin embargo, pese a la magnífica organización administrativa operante, sobre todo durante el Imperio, no se constituyó en su seno una teoría de la administración, como lo hicieron indios, persas, árabes y turcos. Es un caso similar al de China, ya que ambas son representativas de ejemplares modos de administración, sin que tales modos hayan preocupado a sus eruditos hasta el grado de llevarlos a reflexiones profundas sobre ellos; empero, se dieron algunas manifestaciones dignas de mención.

### **2.1.1 Romanos y bizantinos**

Ni los romanos ni sus herederos, los bizantinos, concibieron una ciencia de la administración, sin embargo nos legaron sendos trabajos sobre sus experiencias operativas, uno es de Frontino, el otro de Filoteo.

---

Durante el reinado del emperador romano Nerva, la ciudad de Roma sufrió un serio problema de suministro de agua, insoluto por las autoridades romanas de entonces. Luego del despido de los responsables municipales fue designado un experimentado funcionario llamado Frontino, el problema fue acometido de manera eficaz por este hombre y pronto el agua potable llegó a Roma fluyendo con toda normalidad, a la vez que se evitaron fugas por rupturas de la tubería y por el robo de vivales, que la consumían sin los pagos correspondientes; de esta experiencia, Frontino nos ha legado su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*, una doble aportación a la ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana.

En cuanto a Filoteo, —funcionario cortesano de la administración bizantina durante el siglo X, precisamente la más afamada por su burocratismo— nos relata en su intraducible *Kletorología* la complicada jerarquía palaciega de la época, así como sus ceremonias y banquetes; contiene un valiosísimo listado de funcionarios y oficios estrictamente jerarquizados, una de las administraciones más espectaculares que hayan podido existir.<sup>1</sup>

### 2.1.2 Ricardo Fils-Nel

En el Medioevo las sociedades feudales europeas fueron muy poco burocráticas, las grandes organizaciones administrativas habían desaparecido ya y sólo quedaban residuos de la vieja administración romana. No es lógico entonces, pensar que hubiera una teoría de la administración en la cual ésta fuera importante, puesto que en sitios donde lo era, —China y Bizancio— no llegó a darse. No obstante, existe el singular caso del *Diálogo del Echiquier* de Ricardo Fils-Nel, escrito en el siglo XII, y que reproduce la organización administrativa de la Inglaterra medieval. El *Echiquier* es un organismo fiscal relativamente complejo, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto del Estado angevino. Como Frontino y Filoteo, este trabajo es un documento que relata experiencias operativas, no un estudio sistemático, pero conviene considerarlo como colaboración al desarrollo de la ciencia de la administración.

## 2.2 JUAN BODINO: COMISARIOS Y OFICIALES EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no existía una ciencia de la administración, como la de los indios y los musulmanes, ni como fue la del siglo XIX.

<sup>1</sup> Ver bibliografía.

No obstante, existe ya con Bodino la primera sistematización del conocimiento de la naciente administración monárquica, a la vez que una explicación profunda de su origen, desarrollo, funciones y procesos.<sup>2</sup>

La colaboración de Bodino a la ciencia de la administración consiste en su lúcida comprensión de los elementos formativos de la administración absolutista, que, aduce, nacen de la oposición entre el oficio y la comisión, y por tanto, entre oficiales estamentarios poseedores vitalicios de los cargos y los comisarios monárquicos ocupantes *in precarium* de los puestos del Estado. En buena parte del Libro III y algunos capítulos del IV de *Los Seis libros de la República*, que nos hace evocar el *Tratado de administración temporal* de Mawardi, Bodino establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la naciente administración monárquica. Asimismo, menciona los tipos de autoridad establecida que separa a magistrados y ministros, formando un cuadrilátero funcional en el cual el oficial y el comisario, ahora, pueden ejercer o no autoridad y ser considerados entonces como magistrados o ministros; más adelante, en el Libro IV, enuncia los complejos procesos políticos que facilitan al príncipe el gobernar, primero, sobre sus propios colaboradores, y luego sobre la sociedad; aconseja mantener opuestos a sus colaboradores, a fin de que se controlen mutuamente, y evitar que uno o varios funcionarios sumen suficiente poder que ponga en peligro su real potestad.

Bodino establece las bases del estudio de la administración pública moderna, sus investigaciones cimentaron el edificio conceptual de la ciencia de la administración, la cual, sin embargo, nació en su época con el título distinto de "ciencia de la policía".

---

<sup>2</sup> Los estudios administrativos de Bodino, seleccionados de su obra *Los seis Libros de la República*, aparecieron publicados en la RAP. 41, 42, 43 y 44.

---