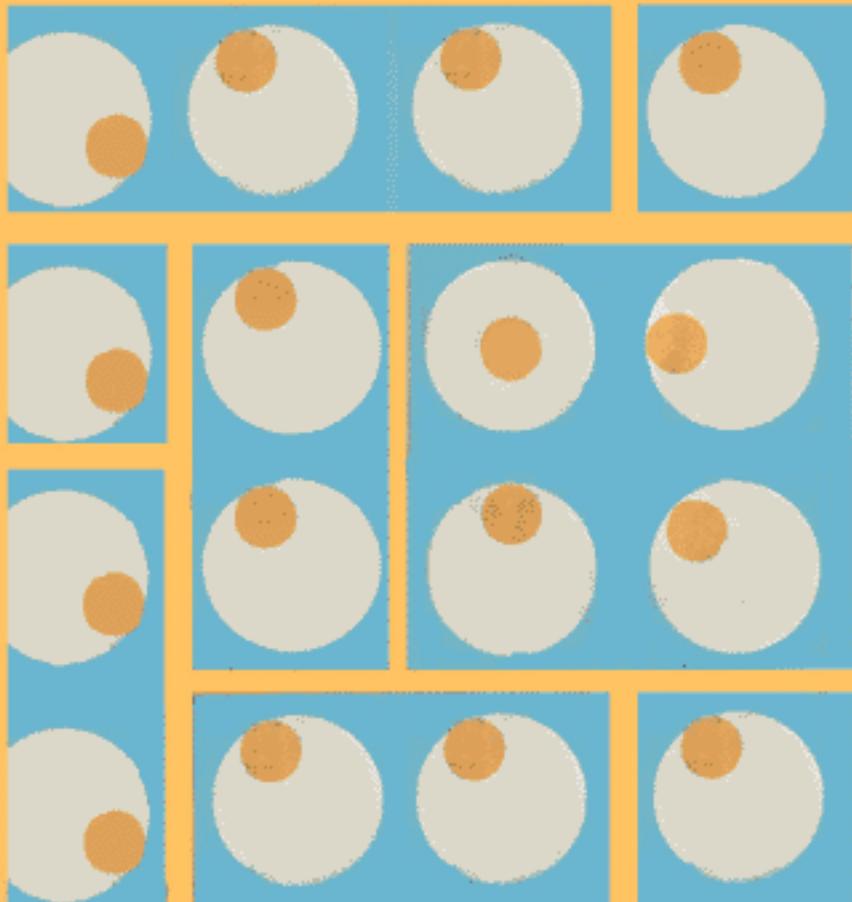


# **LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA**

**omar guerrero**



**EDICIONES DEL INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**OMAR GUERRERO**

**LA ADMINISTRACION  
PUBLICA  
DEL ESTADO  
CAPITALISTA**

**Primer Lugar del Concurso: Premio Anual  
de Administración Pública 1978**

**Ediciones  
INAI  
1979**

Primera edición: mayo de 1980.

Omar Guerrero

ISBN 968-6080-04.X

Propiedad de:

Instituto Nacional de Administración Pública

Av. Country Club 208, Tel. 549-96-79

México 21, D. F.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO  
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Luis García Cárdenas

Vicepresidentes: Ignacio Pichardo Pagaza  
Isauro Cervantes Cortés

Consejeros: Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Oscar Reyes Retana, Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo: Carlos F. Almada

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casastús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso

Dedico esta obra a mis  
profesores

Fernando Solana  
Octavio Rodríguez Araujo  
Luis García Cárdenas  
Raúl Olmedo  
José Chávez Nieto  
Mario Martínez Silva

## I N D I C E

5.

	Págs.
PROLOGO . . . . .	XV
AGRADECIMIENTOS . . . . .	XXI
INTRODUCCION . . . . .	1

### PRIMERA PARTE

#### EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

##### Capítulo

I. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL ESTUDIO DEL OBJETO . . . . .	27-50
1. El problema de definición . . . . .	28
2. El problema de identidad . . . . .	45
II. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL OBJETO DE ESTUDIO . . . . .	51-76
3. El problema de la historia . . . . .	53
4. El problema de las clases sociales . . . . .	65
III. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. ESTADO Y SOCIEDAD . . . . .	77-102
5. La división del Estado y la sociedad . . . . .	80
6. Vida pública y vida privada . . . . .	88
7. Interés común e interés particular . . . . .	97

Pág.

IV. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. CLASES SOCIALES Y ADMINISTRACION PUBLICA	103-148
8. División social del trabajo y regímenes Políticos . . . . .	103
9. Las clases sociales como mediación entre la sociedad y el Estado . . . . .	112
10. Dicotomía política-administración. El legislativo y el ejecutivo . . . . .	120
11. La administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. . . . .	138

## SEGUNDA PARTE

### LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

#### Capítulo

V. ANTECEDENTES PRECAPITALISTAS INMEDIATOS. LAS MONARQUIAS MEDIEVALES . . . . .	151-173
12. Asimilación histórica del despotismo oriental	151
13. Vestigios de la administración pública romana en los reinos medievales . . . . .	157
14. Indicios orientales en las monarquías de la baja edad media. . . . .	163
VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA MONARQUIA ABSOLUTA	175-193
15. Restauración del despotismo oriental. El absolutismo . . . . .	176
16. Restauración del despotismo oriental. La autocracia . . . . .	183

VII. DE LA MONARQUIA ABSOLUTA AL ESTADO CAPITALISTA MODERNO . . . . .	195-211
17. Despotismo oriental y monarquía absoluta. . . . .	196
18. Monarquía absoluta y Estado capitalista moderno . . . . .	201
VIII. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. TRABAJO Y COOPERACION . . . . .	213-229
19. Trabajo y proceso de trabajo . . . . .	213
20. La cooperación como forma del trabajo . . . . .	219
IX. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. LA GERENCIA ADMINISTRATIVA. . . . .	231-258
21. Historia social de la administración industrial. Cooperación y división del trabajo. . . . .	231
22. La administración como proceso gerencial. . . . .	235
23. La administración gerencial. Trabajo de dirección y alta vigilancia . . . . .	243

## TERCERA PARTE

## LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

## Capítulo

X. LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. DOMINIO POLITICO Y DIRECCION ADMINISTRATIVA. . . . .	261-287
24. Clases dominadas y administración pública	261

25. La administración pública como dominio político y dirección administrativa . . . . .	266
25. Los límites tutelares de la administración pública . . . . .	273
 XI. CONTRADICCIONES DIALECTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. . . . .	289-309
27. Dialéctica de la administración pública . . .	289
28. Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio. . . . .	292
29. Contradicción entre fines y medios . . . . .	299
30. Contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública . . . . .	302
 XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	311-359
31. El objeto de la administración pública . . .	312
32. El estudio de la administración pública . . .	329
 EPILOGO . . . . .	361-387
 DOCE CONCLUSIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA. . . . .	363
 GLOSARIO DE TERMINOS . . . . .	389-403
 BIBLIOGRAFIA . . . . .	405-439
 I. LIBROS . . . . .	407
II. ARTICULOS EN ANTOLOGIAS . . . . .	419
II.1. Antologías. . . . .	419
II.2. Artículos . . . . .	422

III. ARTICULOS EN REVISTAS . . . . .	429
III.1. Revistas . . . . .	429
III.2. Artículos . . . . .	431

PROLOGO . . . . .	XV
AGRADECIMIENTOS . . . . .	XXI

## P R O L O G O

La burguesía emergente luchó contra el Estado absolutista que representaba y defendía los intereses de un sistema: el feudal. Este impedía la expansión de lo que entonces -y aún ahora entre los no enterados- pretendía ser el sistema de libre empresa o de libre concurrencia. Sin embargo, muy pronto, al devenir hegemónica la burguesía contra el antiguo régimen, fundó su propio Estado al que poco a poco fue dotando de más y más atribuciones para que, con su fuerza, garantizara más eficazmente la reproducción del sistema - que recién inaugurara la nueva clase dominante.

Con la evolución del capitalismo, cada vez más complejo, el - Estado fue transformándose y, de hecho, aumentando sus atribuciones y ampliándose en áreas de intervención. Sin tal fortaleza del Estado la clase dominante, ahora de alcance internacional, hubiera tenido pocas probabilidades de subsistir. Así, al Estado capitalista le corresponde ahora -y desde hace algún tiempo- no sólo representar los intereses del capital sino resolver los conflictos - entre sus facciones, varias de las cuales han sido muy debilitadas o incluso desaparecidas en aras de evitar rupturas y enfrentamientos de tal magnitud que el sistema en su conjunto pudiera verse en peligro de perder puntos en favor de las clases explotadas. Las - pugnas entre el capital han sido ejemplificadas de manera muy elocuente por las llamadas guerras mundiales de este siglo; pero han sido los Estados nacionales, con el control que ejercen sobre las clases trabajadoras, los que han luchado por la defensa de sus propias clases dominantes.

Estas mismas pugnas entre facciones del capital, cuyo carácter desde hace tiempo es predominantemente monopólico y oligopólico, - han provocado altos niveles de competición, tanto en las esferas - de la producción como en las de comercialización, que se han traducido en serias crisis económicas cuyas víctimas han sido, en todos los casos, principalmente los trabajadores. En la primera gran crisis del capitalismo del siglo XX -tan grave que se pronosticó la bancarrota del sistema- la clase dominante, de cobertura ya internacional, tuvo que ceder al Estado más fuerza de la que había tenido hasta entonces y mayor intervención en la vida económica de la que hubiera imaginado cualquier ideólogo del siglo XIX. La intervención del Estado, que no dejó de ser capitalista, salvó el sistema y dió más pautas para su reproducción más acelerada que nunca.

Si con el tiempo la administración pública crecía en número - de dependencias en función de sus centros de intervención, con la crisis de los treinta se dió en su seno un gran salto tanto cuantitativo como cualitativo que, para observadores de la época, representaba algo muy cercano a lo que entonces se conocía como socialismo, y que para muchos, más sutiles en el análisis aunque equivocados, consistió en una modalidad denominada capitalismo de Estado.

A partir de esas interpretaciones la discusión sobre el tema sigue vigente y gira en torno al papel del Estado en la sociedad capitalista y por lo tanto de la función de la Administración Pública. En los extremos se propone, por un lado, al Estado como - una entidad desligada de la lucha de clases y por lo tanto de una

clase en particular; y por el otro, en el extremo opuesto, se califica al Estado capitalista como una entidad directamente al servicio de la clase dominante sin distinción de matices. En los puntos intermedios se da la combinación de ambos extremos. Pero, lo que es un hecho, es que en términos genéricos, de acuerdo con la observación empírica, el Estado y sus aparatos representan directa e indirectamente la clase dominante en su conjunto -aunque a veces privilegia a una de sus facciones-. Por extensión ocurre lo mismo con la administración pública.

El objetivo fundamental del Estado, y por lo tanto de la administración pública, es garantizar la conservación del sistema mediante la estabilidad política y, en este sentido y con tales finnes, la administración pública atiende, junto con otras instituciones, las demandas de la población, particularmente aquellas que para la burguesía no resultan ser atractivas; es decir, las que no representan ganancia que es, conviene repetirlo, el objetivo fundamental de la clase capitalista.

El libro de Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, comprueba, con las palabras del autor y sus propios argumentos, la función mediadora y mediatizadora de la administración pública en la sociedad dividida en clases del capitalismo contemporáneo. Y con una documentación muy vasta el profesor Guerrero demuestra lo que durante años, con verdaderas filigranas teóricas, trataron de ocultar los ideólogos del capitalismo. A éstos los despoja refutando sus argumentos y contra ellos enfrenta el imperio de la realidad, más que la especulación o los buenos deseos.

El autor va a los orígenes tanto del sistema, que los enfrenta a - sus ideólogos, como de los argumentos que utilizaron como primera premisa para construir su castillo de naipes defendido por la legi ca del poder. Y de su crítica elabora una explicación que rompe - con noventa años de interpretaciones y búsquedas en el camino es-- trecho que han seguido los defensores de un sistema que, para nues tros países, de ninguna manera ha sido saludable y, mucho menos, - base para un desarrollo que no hemos alcanzado ni lograremos si se continua por la vía de la autocomplacencia teórica cuando no de la importación acrítica de modelos.

Nos encontramos ante una obra pionera, que no por serlo carece de solidez y estructura articulada. Se trata, sin duda de un ensayo contestatario que además de la polémica ya ha comenzado a - crear escuela. Por ser un trabajo teórico -que de ninguna manera abstracto y mucho menos especulativo- su proyección habrá de ser - universal puesto que interesa a "tirios y troyanos" en muchas latitudes y, por qué no, a los estudiosos incluso de los países llamados socialistas hoy en día.

En el nivel nacional la obra de Omar Guerrero ha tenido reconocimiento entre especialistas que incluso difieren de sus puntos de vista; ha ganado, por ejemplo, el premio 1978 de Administración Pública. Los interesados en el tema confiamos que este trabajo - trascienda las fronteras de nuestro país. Sin optimismos exagerados estamos seguros que ello habrá de ocurrir. Queda la gran satisacción para los latinoamericanos en general, los mexicanos en particular y sin duda para el propio Omar Guerrero, que de este -

país haya surgido el primer cuestionamiento a la teoría de la administración pública que por años exportaron los países hegemónicos del capitalismo mundial. Quizá así tenía que ser.

Octavio Rodríguez Araujo

Ciudad Universitaria, D.F., julio de 1979

mi más profundo agradecimiento a las instituciones y personalidades que me honraron: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Instituto Politécnico Nacional, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Lic. Gabino Fraga, Lic. Gustavo Martínez Cabañas y Lic. Andrés Caso. Un sentido reconocimiento al Lic. Luis García Cárdenas, Presidente del INAP, por promover con eventos como el Premio Anual de Administración Pública, el que los investigadores podamos tener foros en los cuales expresarnos con toda libertad, respeto y dignidad.

El trabajo aquí presentado tuvo grandes y valiosas colaboraciones: la de Octavio Rodríguez Araujo, quien con dedicación y esmero dirigió la investigación; la de Raúl Olmedo, cuyo apoyo y aliento estimularon la conclusión de la obra; de Erika Döring, Cipriano Flores, Ricardo Uvalle y José Fernández Santillán, quienes en pláticas de cubículo orientaron y ayudaron a corregir el proceso de investigación; la de Francisco Sampere y Mario Maraboto, quienes corrigieron el estilo y ayudaron a dar forma sistemática a la obra; la de Teresa Huerta y Estela Robles, que tuvieron a su cargo el trabajo mecanográfico; la de Javier Muñoz Quiroga, por su interés y empeño en la revisión de la versión final.

El estímulo, consejo y auxilio de todas estas personas posiblitaron la conclusión de esta obra. Mi más profundo agradecimiento.

Omar Guerrero

Octubre de 1979

## INTRODUCCION

### I

La administración pública del Estado capitalista; tal es el título de este trabajo, cuyo propósito se encamina a explicar el estudio, la formación y la naturaleza de la acción gubernamental - del Estado en el modo de producción capitalista.

Nos interesa el proceso de formación de la administración pública capitalista y nos ocupa el estudio de los antecedentes precapitalistas inmediatos, tal y como existieron en la Edad Media. Sin embargo, no se trata de seguir el hilo de la historia de la Administración Pública,<sup>1/</sup> sino más bien situar la acción gubernamental del Estado capitalista en el seno del modo de producción que lleva esa misma denominación. Por tanto, la ubicación histórica de la administración pública tiene como objeto el situarla en un marco - de condiciones económicas, sociales y políticas que determinan las formas y el comportamiento que adopta, en una fase histórica específica. De este modo, al delimitar nuestra investigación al modo de producción capitalista, se está circunscribiendo a este mismo modo de producción la validez de las proposiciones planteadas y, - en ningún caso, a otras formaciones que le han precedido. Los principios, conceptos y categorías relativos a la administración -

---

1/ Acerca de la historia de la administración pública ha sido escrita la magnífica obra de Gladden, *A history of public administration*; del mismo autor, ver: "Public administration and history". De Thuiller y Tularde, ver: "Problemes de l'histoire de l'administration".

pública capitalista son exclusivamente válidos para el modo de producción también denominado capitalista y, sólo en la medida en que explican formaciones administrativas precedentes, menos complejas y acabadas, esas mismas formulaciones intelectuales son únicamente la expresión ideal de relaciones sociales propias del capitalismo.

La ubicación histórica de la administración pública es importante, por cuanto las condiciones materiales y sociales de cada modo de producción engendran determinadas relaciones que, a su vez, sirven de base a la integración de las instituciones sociales. Cada modo de producción genera relaciones sociales que les son propias y peculiares y, en consecuencia, la expresión ideal de esas mismas relaciones es válida exclusivamente para el modo de producción en cuestión; a la productividad material de los hombres corresponden determinadas formas de relación que brotan de esa misma productividad.

Por esta razón, el modo de producción asiático contiene relaciones sociales correspondientes al nivel alcanzado por las fuerzas productivas, a las que puede dar cabida. Sucede lo mismo en los modos de producción antiguo (esclavista), feudal y capitalista: cada uno engendra, de acuerdo a su productividad material, las relaciones sociales de producción que le son correspondientes y, por tanto, los conceptos y categorías que expresan idealmente esas relaciones sólo representan realidades privativas a cada modo de producción.

Debido a la validez histórica y no universal de los conceptos de las ciencias sociales, el estudio de la actividad gubernamental

asume distintas implicaciones. La acción gubernamental, que se da por igual en todos los modos de producción, adquiere en cada uno - de ellos en particular una modalidad orgánica y funcional peculiar. En el esclavismo existen grandes cuerpos colegiados; en la Edad Media se combina lo político y lo doméstico, en tanto que en el despotismo oriental la administración aparece como una atribución de la persona del monarca y los medios de administración se consideran de su propiedad patrimonial. La administración asume, en cada modo de producción, una modalidad distinta y, por tanto, los conceptos que representan esa modalidad son relativos a la peculiaridad de los diferentes modos de producción.

La administración pública en el Estado capitalista, frente a los modos de producción que le han precedido, contiene sus propias relaciones y sus peculiares formas de organización y funcionamiento. Por tanto, el concepto de *administración pública*, aplicado - por igual a todo modo de producción, tiene sin embargo en cada uno de ellos una implicación privativa e inherente a las formas concretas de organización social que asumen las relaciones administrativas correspondientes al esclavismo, al feudalismo, al despotismo - oriental y al capitalismo. En esta investigación, el concepto de administración pública se refiere exclusivamente a las relaciones sociales que contiene el modo de producción capitalista.

Tal es el sentido histórico que guarda este trabajo: nos interesa situar la administración pública en el capitalismo, es decir, nos ocupa la administración pública contemporánea. Los antecedentes medievales y el desarrollo de la administración pública y pri-

vada en la época de la monarquía absoluta, son útiles a la presente investigación porque contribuyen a situar históricamente la administración pública capitalista e identifican sus raíces históricas. Por tanto, este estudio está dedicado esencialmente a la administración pública tal y como se ha desarrollado del siglo XIX a la fecha, porque es en aquel momento que la administración pública consolida su identificación con el poder ejecutivo y, como consecuencia, se concreta como objeto de estudio.

El estudio de la administración pública implica, de hecho, - dos dimensiones de conocimiento: por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el *objeto de estudio*; por el otro, - la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea, el *estudio del objeto*. Por tanto, con el mismo término, *administración pública*, se ha hecho tradicionalmente referencia por igual al objeto y al estudio de la administración pública, identificación semántica que impide distinguir materia y disciplina. Aunque existe una relación de identidad entre hecho e idea, ya que la segunda es la expresión abstracta del primero, conviene distinguir entre objeto y estudio tal como se hace entre política y ciencia política, así como entre sociedad y sociología. Por esta razón, como una convención exclusiva para los propósitos de esta investigación, se empleará el término administración pública -con minúsculas- para referirnos a la materia, en tanto que el término Administración Pública -con mayúsculas- se utilizará para hacer alusión a la disciplina.

La obra está dividida en tres partes:

Primera. El estudio de la administración pública capitalista.

Segunda. La formación de la administración pública capitalista.

Tercera. La naturaleza de la administración pública capitalista.

En la primera parte se tratan cuatro temas: I. Definición e identidad de la administración pública; II. Historia y clases sociales; III. División del Estado y la sociedad; IV. Clases sociales y administración pública. Es decir, son analizados los problemas de la Administración Pública -como disciplina- a la luz del estudio de la dicotomía política-administración y el concepto de política pública. Estas formulaciones ideales son relacionadas a problemas concretos, especialmente la división entre Estado y sociedad y la bipolaridad de los poderes legislativo y ejecutivo, como centros de poder del Estado capitalista.

La segunda parte tiene como propósito identificar las raíces históricas de la administración pública y, por medio de estas raíces, distinguirla de la administración privada. Está integrada por cinco capítulos que tratan los siguientes tópicos: V. Presencia de elementos administrativos orientales en la Edad Media; VI. Asimilación de los métodos despóticos de gobierno en la monarquía absoluta; VII. Transición de la monarquía absoluta, al Estado capitalista moderno; VIII. Cooperación y división del trabajo; IX. Gobernancia capitalista.

Finalmente, la tercera parte está destinada a explicar las características de la administración pública, contemplándose tres - problemas: X. La administración pública como dominio y dirección; XI. Contradicciones de la administración pública; XII. Relación entre el objeto y el estudio de la Administración Pública. Se tra- tan problemas relacionados con la naturaleza política y administrativa de la acción gubernamental, así como las contradicciones que engendra esta doble naturaleza. El último capítulo está dedicado a estudiar la unidad del objeto y estudio de la Administración Pú- blica.

El tratamiento de tal temática pretende ofrecer una alternativa de solución a los problemas que encierra el conocimiento de la administración pública, y que en forma sumaria presentamos en se-guida:

1) Un problema fundamental consiste en las discrepancias y - polémicas en torno a la ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, cuestión que ha adquirido una doble dimensión: ausencia de definición y no identidad. Como si se tratara de una tie-rra de nadie, la Administración Pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas y, con este propósito, - le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica. Así, hemos podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del - estudio de la Administración Pública; en el mismo sentido, pero - con consecuencias mucho más graves, algunos prácticos y estudiósos de la empresa industrial (Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Barnard y

otros) pretendieron construir la cimentación teórica sobre la cual levantar una Ciencia Administrativa, cuya característica principal descansa no tanto en una estructura unitaria, como en su composición híbrida: privada y pública. Sus doctrinarios e ideólogos - aceptaron la distinción entre las formas de administración que llevan una y otra calificación, pero pretendieron encontrar los mismos principios en ambas. Esto ha llevado a la desfiguración de la Administración Pública como un campo concreto de estudio y, dado - que los ideólogos de la empresa privada están interesados en el es tudio de los procesos internos de los organismos (como por ejemplo el proceso administrativo), en el que domina el concepto de gerencia, los esquemas propiamente gerenciales se impusieron rápidamen- te.

En un ambiente en el cual diversas ciencias se disputan el - campo de la Administración Pública y, dado que en su seno la uni- dad ha sido sustituida por la diversidad de los "enfoques", nues- tra disciplina derivó a la multiplicación de definiciones y, por - Último, a la pérdida de identidad; identidad que tuvo en sus co - mienzos, pero que se fue gradualmente desfigurando a medida que - otras disciplinas, principalmente la "Ciencia Administrativa", ab - sorbían problemas antaño atribuidos a los publiadministrativistas.<sup>2</sup>

Por tanto, se propone una alternativa de solución a este pro-blema. Sentando bases en la filosofía política, se sugiere la in-

<sup>2/</sup> Denominamos *publiadministrativista* al estudioso de la Adminis- tración Pública, para contrastarlo del administrador público - profesional.

vestigación de las fuentes teóricas del estudio de la Administración Pública; es decir, la búsqueda de las fuentes en las cuales abrevaron publiadministrativistas que, al mismo tiempo, en la misma época, pero en distintos lugares, se propusieron establecer el estudio de la Administración Pública sobre la base de la misma fundación: la dicotomía política-administración. Wilson, Goodnow, Weber y Moreland, que comparten la paternidad del estudio de la Administración Pública en Estados Unidos, Alemania e Inglaterra, formularon en la dicotomía una reelaboración, distorsionada, de la distinción bipartita de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, que está presente originalmente en la obra de Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville. La clave de esta distinción bipartita, sin embargo, se encuentra en otra aportación de los filósofos políticos: la división del Estado y la sociedad.

Por todo esto, el primer propósito es el de argumentar el papel del poder legislativo como delegación de la sociedad en el Estado y el papel del poder ejecutivo como delegación del Estado en la sociedad, quedando definida la administración pública como relación política y social. En esta perspectiva, la Administración Pública se contempla como un estudio tradicionalmente tratado en el seno de la ciencia política, sobre todo por cuanto se define como el gobierno en acción, es decir, la acción gubernamental que pone en contacto al ente político supremo por definición, el Estado, - con la sociedad que le queda subordinada. La administración pública es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en -

relación. La administración pública tiene un carácter político natural.

2) En segundo lugar, la investigación tiene como propósito suministrar evidencias históricas sobre la formación de la administración pública capitalista. Es muy frecuente que los publicadmirativistas formulen visiones abstractas y ahistóricas del origen y el desarrollo de la administración pública,<sup>3/</sup> aludiendo situaciones "robinsonianas"<sup>\*</sup> desligadas de cualquier comprobación empírica. Carentes de una perspectiva histórica, los pensadores atribuyen el origen de la administración pública a la simple convivencia humana y confunden la interdependencia social de los pueblos primitivos con la cooperación que se desprende de la concurrencia de trabajadores reunidos en una actividad productiva, propiamente capitalista. En fin, el estudiioso de nuestra disciplina no está acostumbrado a sustentar su argumentación con validaciones históricas que testifiquen su autenticidad empírica.

A la tendencia "robinsoniana" del estudio de la Administración Pública, debe agregarse la manía de atribuir los principios inherentes de la administración pública capitalista a formaciones administrativas precapitalistas. Cada modo de producción genera las categorías precisas que expresan sus relaciones sociales, por

3/ Es célebre la figura de los hombres primitivos rodando una piedra, como rudimentos de la administración. Al respecto ver: - Simon et al, *Administración pública*, cap. 1; y Waldo, *Estudio de la administración pública*, cap. 1.

\* Marx llama "robinsonianas" a las situaciones abstractas y no-históricas en las cuales se encuadra artificialmente los fenómenos sociales. El término alude al personaje Robinson Crusoe de la novela de Daniel Defoe.

lo que la atribución de conceptos capitalistas a relaciones administrativas precapitalistas, distorsiona y confunde la realidad de sus propias relaciones. Sin embargo esto no es todo: ocurre también una adopción artificial de categorías provenientes de la administración privada, mismas que con toda fidelidad sólo expresan las relaciones administrativas de la empresa privada, pero que han sido trasladadas y adoptadas por la Administración Pública. Tal es el caso del proceso administrativo de Fayol y los llamados "principios" de la administración de Gulick.

El estudio de la administración privada se orienta en lo esencial al análisis interno de la empresa, centrando su atención en el proceso interno de gestión, es decir, la gerencia donde confluyen las funciones generales del organismo y la actividad de armonización e integración del conjunto. El proceso administrativo de Fayol y el POSDCORB\* de Gulick ilustran suficientemente el interés de los tratadistas de la empresa privada, por centrarse en la dinámica y los mecanismos generales que unifican y armonizan el funcionamiento de la misma; les interesa especialmente la anatomía y la fisiología de la empresa, se sitúan en su interior y se preocupan por el metabolismo que se verifica en su seno. Tienen una visión introspectiva del organismo empresarial.

Esta misma perspectiva fue adoptada por la Administración Pública. El estudio se volcó al interior de los ministerios y empresas

\* Palabra acuñada por Gulick, integrando las iniciales de: Planeación, Organización, Staffing (administración de personal), Dirección, Coordinación, Reporting (información) y Budgeting (presupuesto).

sas del Estado, buscándose desentrañar los secretos de la anatomía y la fisiología del gobierno, no su comportamiento ni sus relaciones con la sociedad y los demás organismos estatales. En esta forma, fácilmente pudieron proponerse "principios" idénticos para la administración privada y el gobierno, sujetándose ambos al mismo patrón analítico y las mismas "leyes" generales: unidad de mando, alcance de control, especialización, departamentalización, etc.

Esta visión introspectiva nos ha llevado al interior del gobierno, desplazándonos del estudio original de la Administración Pública: su funcionamiento en la sociedad, su lugar en el Estado y su relación con las otras instituciones estatales. Así, no se debe estudiar la estructura del gobierno sin antes comprender su papel mediador entre el Estado y la sociedad, ya que la forma orgánica que adopta está determinada por la naturaleza de ese mismo papel. La estructura gubernamental no es el origen de su función en la sociedad, sino al contrario, su resultado: la organización del gobierno responde a los fines y actividades que habrá de realizar, para poner en contacto el Estado y la sociedad.

Por estas razones, es sumamente importante establecer de una vez las fronteras de la administración pública y la administración privada. La mejor forma de hacerlo es distinguiendo sus orígenes históricos: la fundamentación histórica permite observar el desarrollo peculiar de la administración pública en la monarquía absoluta, tal y como se manifiesta en la expropiación feudal por parte de los comisarios regios y en la instauración de la centralización política y administrativa en el Estado; por su parte, la adminis-

tración privada es engendrada por la cooperación y la división del trabajo manufactureras, tal y como brotan sobre las cenizas de los antiguos oficios y artesanías medievales y pasan a concretarse en su forma superior, en el régimen de trabajo fabril en gran escala.

De este modo, la administración pública se forma y desarrolla como institución que realiza tanto la dominación política de la sociedad, como su dirección administrativa, en tanto que la administración privada encarna el trabajo intelectual que, en el interior de la fábrica, desempeña las funciones generales de la empresa y armoniza su conjunto. La administración pública es una institución del Estado, la administración privada lo es de la sociedad; Estado y sociedad están divorciados, escindidos por cuanto son entidades que, aunque íntimamente relacionadas, son autónomas entre sí. Un argumento tal es suficiente para destacar diferencias abismales, sobre todo si en la administración pública y en la administración privada encontramos orígenes y desarrollos tan diferentes.

El análisis histórico es vital para la administración pública por cuanto que, merced a la división del Estado y la sociedad, de lo público y lo privado, hoy día el gobierno y la administración privada son tan distintos como el Estado y la sociedad mismos; si no, para qué llamar a una pública y a otra privada. Precisamente lo que hay que destacar son sus diferencias, porque existen; sus semejanzas, si fueran más importantes, también valdría la pena estudiarlas. Pero en definitiva, lo que conviene estudiar son sus diferencias, porque son éstas las que identifican las relaciones del gobierno y la empresa privada, en el marco del modo de producción capitalista.

3) Finalmente, vale la pena considerar un tercer objetivo de esta investigación y que concierne a la administración pública como dominio político y dirección administrativa.

Como ha sido tradicional en nuestra disciplina, la administración pública normalmente es estudiada como una organización de servicio; y así es, en efecto, pero bajo la siguiente consideración: la acción gubernamental está encaminada a satisfacer una variedad mayúscula de necesidades que brotan de la división del trabajo social y que no pueden ser resueltas sino por medio de la administración pública. Es decir, la acción gubernamental consiste en un gigantesco esfuerzo de dirección administrativa, que acomete funciones generales que brotan del organismo productivo total de la sociedad; asume actividades de control, vigilancia, fomento, regulación e inclusive producción, y se plasma en los más diversos organismos públicos: ministerios, comisiones, juntas, fideicomisos, - etc. La administración pública, de este modo, sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa de las funciones generales que brotan de su aparato productivo.

Sin embargo, la dirección administrativa implicada en la administración pública, frecuentemente ha sido confundida y falsificada por una visión paternalista y caritativa, pretendidamente orientada a la protección y seguridad de las clases explotadas. De este modo, la acción gubernamental se observa como una actividad altruista encaminada a compensar, desinteresadamente, las desigualdades sociales. La administración pública se convierte en un organismo de servicio social y su vocación es identificada con los intereses de las clases proletarias.

En una situación tal, la acción gubernamental no sólo es alejada de su función de dirección administrativa, sino también de su función de dominio político. Una administración pública que sólo acomete la protección y el alivio de las clases oprimidas, en ningún caso puede aparecer como una acción de dominio y coerción enfrentada a los intereses de esas clases. Esta visión frecuentemente ha sido relacionada a la democracia, por lo que la administración pública ha sido definida como democrática. Democracia, beneficio y servicio social, han sido base y pedestal de los enfoques ideológicos de la administración pública, que pretenden desconocer su lugar entre las clases y sus conflictos.

En forma similar a la visión altruista de la administración - pública, el enfoque de la política pública ha propagado un esquema puramente político de la acción gubernamental, en el cual la administración pública -en conjunción a los partidos, los grupos de presión, las legislaturas y los movimientos de opinión- se encuentra enfrascada en la lucha por el poder. La administración pública no sólo ha dejado de ser responsable de la dirección administrativa, sino que también su carácter político ha quedado atribuido a su papel en la lucha por el poder, no al poder de clase organizado en el Estado. La acción gubernamental no es tanto una institución estatal, como el contendiente autónomo de una arena política que sustituye al Estado, que llena el vacío del concepto de un Estado incompatible con los "modernos" enfoques de la ciencia política, - que prefieren el término "sistema político".

Contra perspectivas unidimensionales, hemos propuesto la vi-

sión integral de la administración pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la acción gubernamental. Sólo en la medida en que la administración pública conserva su unidad política y administrativa, podemos observar con claridad su objeto de estudio en el poder ejecutivo y, lo que es más importante, podemos identificar *gobierno*, *administración pública* y *poder ejecutivo*, independientemente de los matriciales y considerando que se puedan atribuir a cada concepto. Esencialmente son lo mismo: *la acción, la relación y la delegación del Estado en la sociedad*, es decir, el vínculo del Estado político y la sociedad civil.

En resumen, esta investigación tiene tres propósitos:

- 1) Resolver el problema de ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, como campo de estudio.
- 2) Aportar evidencias históricas sobre la formación de la administración pública, a fin de precisar las fronteras de su campo de conocimiento.
- 3) Precisar la doble naturaleza de la Administración Pública como política y administración, identificando la unidad - de su objeto de estudio en el poder ejecutivo.

### III

El tema de este trabajo cubre un campo o dominio tradicionalmente tratado por la ciencia política, a saber, aquel que comprende el estudio de la acción gubernamental, misma que tiene una im-

plicación directa con todo aquello que comprende la relación del Estado y la sociedad, es decir, las formas orgánicas y los mecanismos ejecutivos mediante los cuales la administración pública plasma el dominio político y la dirección administrativa del Estado, en el seno de la sociedad. La acción gubernamental es, entonces, el dominio político y la dirección colectiva a la sociedad. Para decirlo en otras palabras, la Administración Pública es el campo de la ciencia política que se relaciona con el ejercicio del poder gubernamental, cuando éste toma la doble forma de dirección y dominio. Entre la ciencia política y la Administración Pública, por tanto, existe una relación orgánica y académica, un parentesco filial.<sup>4/</sup>

No obstante el carácter naturalmente político de la administración pública, por cuanto entraña la acción del gobierno que relaciona al Estado con la sociedad, durante la primera mitad del siglo actual predominaron en su campo de conocimiento las más fieles

---

4/ La historia del parentesco entre la ciencia política y la Administración Pública, ha sido la historia académica de la segunda como disciplina. Al través de esta historia ha quedado manifiesta su familiaridad políglota y disciplinaria. La evidencia más clara de este hecho es observable en las obras que en sus diferentes momentos fueron aclarando sus relaciones; en la década de los treintas: Dimock, "What is public administration?" y "The criteria and objectives of public administration"; White, "The meaning of principles of public administration". En los cuarentas: Merriam, "The development of the theory for public administration"; Wengert, "The study of public administration"; Dahl, "The science of public administration"; Simon, "A comment on 'the science of public administration'". En los cincuentas: Waldo, Teoría política de la administración pública; Martin, "Political science and public administration". En los sesentas: Riggs, "Professionalism, political science and public administration"; Caiden, "In defense of public administration"; Waldo, "The administrative state revisited". Y en los setentas: Mac Curdy, Public administration; Savage, "Dismantling the administrative state".

concepciones gerenciales de su estudio. Como hemos observado, el acercamiento gerencial se caracteriza por dos elementos: a) La versión "apolítica"<sup>5/</sup> de la administración pública y b) La proposición de una "ciencia administrativa" unitaria, en la cual quedan borradas las diferencias entre la administración pública y la administración privada. Así, confinada a su proceso gerencial interno, limitada a la introspección anatómica y fisiológica, la administración pública se reduce a una actividad técnica, neutral, aislada de la contaminación política, tal como la burguesía lo aspira para sus empresas particulares.

Esta percepción doctrinaria de la administración formó una cauda de prosélitos en los momentos precisos en que se daba en el capitalismo la expansión de las grandes empresas transnacionales. Correspondiendo a la necesidad de la productividad industrial, se desarrollaron nuevas técnicas de explotación del trabajo y, paralelamente, una doctrina justificadora de la situación imperante; de este modo, Fayol y Taylor, entre otros ideólogos, se dieron a la tarea de construir una doctrina eficientista que pretende enmascarar, bajo el velo de "principios científicos", la realidad de la explotación existente en los talleres industriales.

---

5/ La versión "apolítica" de la administración pública es claramente observable en la obra de madurez de Gulick; ver: "Notas sobre la teoría de la organización y "La ciencia, los valores y la administración pública". Esta versión es también transparente en obras de Urwick: *Elementos de la administración*, "La organización como problema técnico" y "La función de la administración". También pueden consultarse los siguientes artículos: Lichtfield, "Notes on a general theory of administration"; Hinderacker, "The study of administration: interdisciplinary - dimensions"; y Stene, "An approach to a science of administration".

En condiciones tales, el capitalismo produce, en correspondencia a su desarrollo material, las ideas y doctrinas apologéticas - que proclaman las bondades del modo de producción y la organización del trabajo existentes. De tal suerte, el Estado capitalista, cuyas tareas esenciales radican en la reproducción de las condiciones y las relaciones de producción, estimula y fomenta el desarrollo de la unidad básica del capital, a saber, la empresa, y, por tanto, los procesos gerenciales internos que conlleva; los éxitos de la burguesía en la empresa, en una situación tan favorable, rápidamente encuentran eco entre prácticos y estudiosos de la Administración Pública.

Sin embargo, la ciencia política no renunció al estudio de la acción gubernamental y continuó demandando el dominio académico de la Administración Pública.<sup>6/</sup> En un ambiente dominado por el gerencialismo, los politólogos asumen un papel disidente en oposición a las doctrinas dominantes; por tanto, la ciencia política toma un papel defensivo hasta que el asomo de la Segunda Guerra Mundial pone de manifiesto la importancia del capitalismo de Estado. Es entonces que la ciencia política recupera la supremacía como campo académico natural de la Administración Pública. En una época extraordinaria, como lo fue la Segunda Guerra Mundial, el Estado capitalista movilizó a las mayorías de las sociedades del orbe, puso

<sup>6/</sup> En plena época de expansión del gerencialismo, durante las décadas de los treintas y cuarentas, persistió la disidencia de los politólogos, en cuyo movimiento destacan White y Gaus. Del primero ver: "Public administration"; del segundo: "The present status of the study of public administration" y "Trends in the theory of public administration".

en acción gigantescos aparatos administrativos y dejó como evidencia la peculiaridad de la administración gubernamental como esfera política específica.

La Administración Pública, como disciplina politológica, ha tenido un camino ascendente, pero no exento de controversias y críticas;<sup>7/</sup> mas, en general, su desarrollo ha llevado a los estudiosos a la conclusión de la naturaleza politológica de la Administración Pública y, como campo de la ciencia política, a su status académico.

El campo de estudio de la Administración Pública es el campo de estudio del poder, pero sólo en aquello en lo que el poder se conforma, como acción gubernamental, en dominio político y dirección administrativa. Por todo esto resulta incomprensible, y hasta cierto punto absurdo, desmembrar de la administración pública sus naturalezas administrativa y política, confinando la primera a una función técnica y neutral, divorciada de la esencia del gobierno, es decir, el poder.

Aunque los publiadministrativistas sostuvieron una posición -

7/ Entre mediados de los cincuentas y finales de los sesentas la Administración Pública vivió una crisis intelectual, que tomó la forma de crisis de "identidad". Las controversias manifestadas en esta etapa pueden estudiarse en las siguientes obras: - Mosher, "Research in public administration"; Ostrom, The Intellectual crisis in american public administration y "Public choice: a different approach to the study of public administration"; Caiden, "In defense of public administration"; Parker, "The end of public administration"; Riggs, "Professionalism, political science and the scope of public administration"; Marini, Toward a new public administration; Savage, "Dismantling the administrative state"; Ridley, "Public administration; cause for discontent".

defensiva frente al gerencialismo de la primera mitad de este siglo, produjeron numerosos trabajos acerca del gobierno. De la Segunda Guerra Mundial a la fecha, el volumen de la obra se incrementó. El desarrollo del estudio politológico de la Administración Pública se aprecia en obras originales inspiradas en los diferentes períodos de desarrollo de la Administración Pública como disciplina (ver nota N° 4) y en la literatura en la cual se ha sintetizado y sistematizado su avance académico.<sup>8/</sup>

También a finales de la Segunda Guerra Mundial se consolidó un nuevo ambiente académico, igualmente aletargado en la primera mitad del siglo; nos referimos al conductualismo. Es Simon quien introduce el conductualismo al estudio de la administración, a mediados de la década de los cuarentas, produciendo gran conmoción a las ideas ortodoxas. El conductualismo ha sido atractivo porque - fue el más exitosamente agresivo contra el gerencialismo,<sup>9/</sup> a la par que ha tratado de reconstruir el esquema disciplinario de la -

---

8/ La administración pública ha sido sintetizada y sistematizada por teóricos y tratadistas, especialmente en publicaciones periódicas. Esto puede observarse en los siguientes artículos: Davy, "Public administration: as a field of study in the United States"; Gaus, "The present status of the study of public administration" y "Trends in the theory of public administration"; Hilling, "Public administration: study, practice, profession"; Millet, "A critical appraisal of the study of public administration"; Waldo, dos artículos publicados bajo el mismo título en 1968: "Public administration"; Walker, "An american conception of public administration". Entre los libros, destaca la magnífica introducción de *Public administration: a bibliography*, de Howard Mac Curdy.

9/ Sobre la crítica al gerencialismo, especialmente contra Gulick, ver: Simon, "The proverbs of administration" y *El comportamiento administrativo*, cap. II, que constituye una reelaboración de este artículo.

"ciencia administrativa".<sup>10/</sup> Sin embargo, este enfoque ha logrado imponer relativamente nociones como las de "racionalidad", "toma - de decisiones", etc., consiguiendo sólo mayor precisión conceptual que otras categorías acuñadas por el gerencialismo y que son de menor generalidad.

Sin embargo, aunque el conductualismo no se ha circunscrito a la ciencia política, no se ha alejado de ella y ha empleado en la Administración Pública conceptos que, como el de "autoridad", son de uso común en aquélla. De este modo, aunque el conductualismo - es una desgresión a la tradición de la Administración Pública como un campo de la ciencia política, no la ha desplazado de su ámbito académico natural. A fin de cuentas, la Administración Pública ha sido y es una parte orgánica y académica de la ciencia política.

#### IV

Este trabajo entraña explícitamente una idea: aquella que argumenta la peculiaridad de la administración pública como producto histórico del capitalismo. Es decir, que aunque sus orígenes se encuentran más allá de la sociedad medieval -en el modo de producción asiático-, es en el capitalismo donde toma su forma más pura y avanzada, donde alcanza su peculiaridad y se convierte en objeto de estudio.

El Estado capitalista es el producto de las clases y sus conflictos, una organización política necesaria para sostener la ima-

---

10/ Sobre la reconstrucción del campo de la "ciencia administrativa", ver: March y Simon, *Teoría de la organización*; Simon, - "Administrative decision-making" y "Administrative behavior".

gen de unidad social ahí donde las clases están separadas por sus condiciones e intereses. Un Estado de esta naturaleza habrá de ser, y es, fuerte y, por tanto, disfrutará de independencia relativa frente a las clases dominantes. El capitalismo no inventa el Estado; lo engendra en su seno, pero hereda y adapta la centralización de Estados precedentes, como condición de su unidad como modo de producción. Lo hereda porque, como en toda sociedad de clases, es el producto de sus contradicciones; lo adapta porque en el capitalismo, como en los modos de producción que le han precedido, tiene como función proteger los intereses de unas clases en relación con otras; pero, al mismo tiempo, el Estado debe guardar un sentido de unidad social general, tutelando y suministrando servicios a las clases dominadas.

Implicada en la idea relativa al carácter histórico de la administración pública, yace la concepción del Estado administrativo, es decir, aquel Estado cuya relación con la sociedad civil queda establecida por medio de una instancia delegacional: la administración pública. Es en virtud del divorcio de la sociedad y el Estado, que éste, erigido soberanamente para someterla y oprimirla, utiliza una organización sometedora y opresora que hace realidad la explotación y el dominio. En suma, es vocación de la administración pública el hacer realidad, en la sociedad, la presencia del Estado.

Este ensayo provocará más problemas que soluciones; que estos problemas sirvan de inquietud para renovar el estudio de la Administración Pública.

## PRIMERA PARTE

### EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

#### Capítulo

I. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL ESTUDIO DEL OBJETO . . . . .	27-50
1. El problema de definición . . . . .	28
2. El problema de identidad . . . . .	45

## **PRIMERA PARTE**

**EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA**

## I. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . EL ESTUDIO DEL OBJETO

La Administración Pública es el desarrollo más reciente en el campo de las ciencias sociales; más precisamente, el campo de estudio más reciente de la ciencia política. Sin embargo, por factores resumibles en su juventud, no ha consolidado su definición como objeto de conocimiento. A esto debe agregarse la manía de los estudiados por establecer "escuelas", "corrientes" o "tendencias" de la disciplina, contribuyendo a fragmentar, más que unificar, el campo de estudio. El problema mayor es, no obstante, la marcada orientación de los polítólogos por estudiar la Administración Pública como disciplina, más que como objeto,<sup>1/</sup> y situarla en la particularidad de cada marco nacional, con la consiguiente proliferación de "teorías" parciales con validez igualmente parcial.

El resultado es el siguiente: la construcción de teoría se reduce a modelos formales y la investigación empírica a marcos nacio

1/ Es sabido que cualquier objeto, es decir un hecho social, un fenómeno, es susceptible de estudio y por lo tanto es un objeto de conocimiento. Un estudio supone un objeto, es decir, un hecho o fenómeno o un conjunto de hechos y fenómenos, que inspira y define un campo dado de conocimiento. El estudio o disciplina existe por cuanto explica un fenómeno específico de la realidad, que le es propio y peculiar. El objeto es un hecho; el estudio su explicación analítica y sistemática. Sin embargo, cuando una disciplina se reproduce a sí misma como abstracción formal, es decir, cuando crea modelos o conceptos prescriptivos o arquetípicos que idealizan la realidad, el estudio se divorcia del objeto; la disciplina se hace etérea, celestial, formal. La Administración Pública está en esta situación. Tal es el tema de este capítulo.

nales. La teoría de la Administración Pública es, por tanto, un - proyecto, no una realidad. Sus estudiosos han producido esquemas, modelos y marcos conceptuales sin conexión alguna con la realidad histórica, en tanto que las investigaciones empíricas sólo han descritto la parcialidad implícita de cada marco nacional. En circunstancias tales, la definición de la administración pública sólo es válida en cada contexto nacional, dejándose al margen la formulación de un concepto unívoco y general que sea válido para el modo de producción capitalista como totalidad.

## 1. El problema de definición

La teoría de la Administración Pública capitalista está por - elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública.

Los estudiosos de la Administración Pública, de Wilson a la - fecha, han intentado definirla a partir de la identificación de un "centro fuerte" y fronteras demarcables. Este esfuerzo ha tenido el siguiente proceso: comienza por delimitar las fronteras, para - luego precisar el centro. La cuestión es: ¿dónde comienza la administración pública y dónde termina? Los estudiosos han respondido: comienza donde concluye la política y termina donde empieza la sociedad. Y han tenido razón, pero parcial e indirectamente. En - efecto, la administración pública es una relación que vincula al - Estado con la sociedad, pero los estudiosos han deformado el hecho: en lugar de investigar el divorcio entre sociedad y Estado, han - formulado una falsa dicotomía: la de la política y la administra-

ción, suplantando el divorcio de la sociedad y el Estado por el divorcio de la administración y la política. Es aquí donde principia el equívoco en la definición de la administración pública. Las causas de esta desviación hay que buscarlas en la dicotomía política-administración.

Moreland, uno de los pioneros de la disciplina, se propuso elaborar una fundamentación para la dicotomía política-administración; en su opinión: "la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o para hablar en otras palabras, realiza cosas".<sup>2/</sup> En esta perspectiva, las fronteras de la administración pública supondrían de un lado la política y del otro la sociedad. Los estudiosos parten de la separación de la sociedad y el Estado, pero no han tomado conciencia del hecho; es decir, el Estado ha sido sustituido por la política y la sociedad sólo se comprende como un supuesto de la acción administrativa. Es a partir de este momento cuando los polítólogos intentan definir la administración en oposición a la política.

A este respecto Wilson afirmó, en el primer estudio sustancial y exclusivamente dedicado a la administración pública, que ésta "es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible -

---

<sup>2/</sup> Moreland, "The science of public administration", p. 414. En el plano disciplinario, en esta misma página agrega: "La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales es formulada la política pública; y la emparentada Ciencia de la Administración Pública comienza donde la política termina".

*del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo".<sup>3/</sup> Antes que Wilson, Gaetano Mosca había argumentado que el -gobierno "más que consentir o prohibir las modificaciones de la constitución o de las leyes, consiste en dirigir como un todo la maquinaria militar, financiera, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen".<sup>4/</sup>*

La administración pública ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado; pero éste ha quedado al margen de la definición, y el gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación, queda definido como una maquinaria formal dotada de poder propio. El gobierno y la administración han sido concebidos como estructuras formales. Wilson y Mosca no han explicado las raíces sociales del poder gubernamental, ni el papel de la administración pública como ejercicio de ese poder; no han señalado el origen del poder del gobierno en el seno del Estado, ni el origen de su poder como el poder de las clases dominantes; no han comprendido, en fin, que el poder estatal que se ejerce en la sociedad no es sino la relación que vincula dos entes que se encuentran separados, y que esa relación contribuye a establecer lazos de reciprocidad necesarios para paliar los efectos de su divorcio.

Por esta razón, la definición de la administración pública ha

3/ "The study of administration", p. 198.

4/ Elementi di scienza politica, p. 171.

sido distorsionada; se ha reducido el gobierno a la formalización organizada de un dominio de clase, sin partir del poder de esta - clase, y la administración pública confinada a la acción formal de ese gobierno. Los estudiosos acertaron, pero sólo en la apariencia superficial del concepto formal del gobierno, por cuanto conciernen la administración pública al margen de la realidad que yace en la escisión del Estado y la sociedad.

Los publiadministrativistas tratan el problema en otra forma totalmente distinta. Así, Wilson define la administración pública como el gobierno en acción y pone énfasis en la evidencia y visibilidad de tal acción; pero no señala para quiénes la acción gubernamental es evidente y visible. No lo hizo, quizás, por su obviedad: es evidente y visible para los dominados. Son las clases dominadas las que sufren la acción del gobierno, como acción de las clases dominantes; pero no se puede actuar sobre los dominados si no es precisamente para dominarlos. El gobierno no existe sino para realizar un dominio de clase; el gobierno no es un dominio *per se*. Ni Wilson ni Mosca comprenden el dominio de clase y, al suponer la acción gubernamental en la sociedad, producen definiciones formales plasmadas en la superficialidad de los hechos.

No obstante, Wilson tiene el mérito de haber insinuado en su concepto de administración pública como gobierno en acción, la desvinculación entre el Estado y la sociedad; sin embargo, al usar el concepto de política por el de Estado, fue incapaz de percibir la realidad de la división de la sociedad y el Estado, formulando en su lugar la falsa dicotomía de administración y política. Apor-

tó, no obstante, un dato trascendental: que la administración pública, como gobierno en acción, no es sino la actividad de un ente en otro, que le es ajeno; es el Estado presente en la sociedad por medio de la administración pública. Es, en suma, una relación entre el Estado y la sociedad.<sup>5/</sup>

Por su parte, Mosca afirmó que la esencia del gobierno consiste en dirigir o influir sobre quienes dirigen. Años después, - Weber definió la política como la "dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política".<sup>6/</sup> Fundamentalmente, para ambos autores gobierno y política son idénticos; los dos conceptos ponen énfasis en la categoría dirección. En contraste, conforme a Wilson y Moreland, la administración cobra significado en la categoría acción. Estos son precisamente los fundamentos de la dicotomía política-administración, problema fundamental de la Administración Pública como disciplina académica.<sup>7/</sup>

---

5/ A mediados del siglo XIX, cuatro décadas antes de la obra de - Wilson, Tocqueville había percibido la separación de la sociedad y el Estado. Sin embargo, como Wilson, Tocqueville sólo apreció los efectos visibles sin remontarse a las causas. Observó la acción gubernamental en la vida civil como algo extraño a la sociedad, pero no fue capaz de explicarla porque no llegó a comprender el antagonismo entre la sociedad y el Estado. En esta forma, señala que "bajo el antiguo régimen, al igual que en nuestros días, no había en Francia, ciudad, burgo, pueblo, aldea, por pequeña que fuese, hospital, fábrica, convento ni colegio, que pudiese tener una voluntad independiente en sus asuntos particulares, ni administrar según sus deseos - sus propios bienes. Entonces como ahora, la administración tenía a los franceses bajo su tutela, y si la insolencia de esta expresión todavía no se había revelado, ya existía al menos la realidad que expresaba". *El antiguo régimen y la revolución*, p. 86.

6/ "La política como vocación", p. 243.

7/ Sin incurrir en exageración, se puede afirmar que el conocimiento acumulado y la construcción teórica de la Administra-

La Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre dicotomía planteada. Aunque la distinción entre decisión y acción no es desconocida antes de Wilson,<sup>8/</sup> la dicotomía formulada por él es el primer intento por delimitar el campo de estudio de la Administración Pública, a partir de su diferenciación con la política. El proyecto académico de Wilson consiste en poner a la luz del día una función del Estado hasta entonces casi marginada por el pensamiento político: la fun-

---

ción Pública puede resumirse en la separación entre política y administración o bien, en su relación de parentesco. Sobre la primera línea pueden citarse las siguientes obras: Wilson, *op. cit.*; Moreland, *op. cit.*; Goodnow, *Politics and administration*; Willoughby, *The government of modern states*; Gulick, "Politics, Administration and 'the new deal'"; Simon, *El comportamiento administrativo*, especialmente el cap. 1; Riggs, "Professionalism, political science and public administration". La segunda orientación se contempla en las siguientes obras: Martin, "Political science and public administration"; Merriam, "The development of the theory for public administration"; Gulick, "La ciencia, los valores y la administración pública". El resto de la literatura pone énfasis en la gerencia y omite relación con la política, acercándose más bien al concepto de "Ciencia Administrativa" que al de Administración Pública, tan en boga en la década de los treintas.

8/ Hegel fue quien primero identificó y desarrolló la distinción entre la "decisión" y la "aplicación", en el capítulo sobre el poder del gobierno de su *Filosofía del Derecho*. Por su parte, Tocqueville tuvo el acierto de concebir esa distinción como una necesidad histórica. A este respecto afirmó lo siguiente: "es bastante extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la administración pública desempeñaba desde hacía mucho tiempo un papel tan importante, no se hubiera pensado en ... *distinguir, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir*". *Op. cit.*, pp. 250-251. Del mismo modo, Rousseau y Paine, desechando el esquema tripartito de poderes, se inclinan por la visión dual entre el legislativo y el ejecutivo. Ver, respectivamente, *El Contrato Social*, pp. 240-242, y *Los derechos del hombre*, pp. 184-185.

'ción administrativa. El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; - pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa. La misión de la dicotomía consiste en desembarazar la función administrativa de las restantes, resaltando su sustantividad. Al efecto, Wilson formula una diferenciación mediante la cual la administración queda separada, específicamente, de su hermana siamesa, la política; es su idea el evidenciar un nuevo campo de conocimiento, crear una nueva disciplina,<sup>9/</sup> destacán

- 9/ "Nadie escribió sistemáticamente de la administración como una rama de la ciencia del gobierno hasta que el presente siglo XIX hubiera pasado su primera juventud y comenzado a cultivar su flor característica del pensamiento sistemático. Hasta nuestros días todos los polítólogos a quienes leemos actualmente han pensado, argumentado y dogmatizado sólo acerca de la constitución del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía, el poder popular y las prerrogativas regias; acerca de los grandes significados que yacen en el corazón del gobierno y los elevados fines señalados por la naturaleza y el espíritu humanos a los propósitos mismos del gobierno. El campo central de controversia era el gran campo de la teoría en la cual la monarquía rompía lanzas contra la democracia, donde la monarquía había construido baluartes de privilegio para sí misma y en la que acechaba la oportunidad de hacer buenas sus demandas de recibir sumisión de todos sus competidores. En medio de esta gran guerra de principios, la administración no podía ordenar una tregua para su propia consideración. La cuestión era siempre: ¿quién hará las leyes y cómo deberán ser esas leyes? La otra cuestión, cómo deberán las leyes ser administradas con inteligencia, con equidad, con rapidez y sin fricciones, era marginada como un 'detalle práctico' que los empleados podían resolver después que los doctores hubieran convenido sus principios... el que la filosofía política tomara esta dirección no fue por supuesto un accidente ... la filosofía de todos los tiempos, como dijo Hegel, 'no es sino el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto'; y la filosofía política, como la filosofía de cualquier otra clase, sólo ha ayudado a sostener el espíritu de los acontecimientos contemporáneos. La preocupación de los primeros tiempos estuvo casi siempre relacionada -

dola a partir de la identificación de una función del Estado, la administración, en contraste con otra, la política.

La dicotomía de Wilson nace de una realidad histórica concreta; pero no le interesa explicar esa realidad, sino solamente situar la Administración Pública en los cubículos de investigación y en las aulas universitarias. Sólo le interesa incorporar al conocimiento aquella función del Estado denominada administración pública. Por esta razón, la dicotomía permanece en la superficie - académica y la distinción entre política y administración queda situada en el terreno conceptual. La separación de ambas se planteará en un modelo lógico, pero desligado de la realidad. La dicotomía política-administración es falsa. Su formulación sólo atiende un interés académico.

Este espíritu propiamente académico que se percibe en la dicotomía política-administración, también es observable en publiadministrativistas contemporáneos a Wilson: Goodnow y Willoughby. El primero plantea la dicotomía como una solución a la rigidez del esquema tripartito de poderes, rigidez que impide obtener una imagen genuina de las funciones del Estado. La división tripartita de poderes enmascara una confusión real entre legislación, ejecución y jurisdicción, tal y como tiene verificativo en el seno de cada órgano o autoridad que se presume es exclusivamente legislativo, eje

con la constitución del gobierno; y consecuentemente esto fue lo que ocupó el pensamiento humano. Hubo poca o nula preocupación acerca de la administración y mucho menos en lo que era atendido por administradores". Op. cit., pp. 198-199.

cutivo o judicial;<sup>10/</sup> esto es, la división tripartita de poderes es incapaz de diferenciar las funciones del Estado porque las identifica con órganos que no son unifuncionales, sino plurifuncionales. Por tanto, no hay que diferenciar estructuras para luego distinguir funciones, sino al revés: primero distinguir funciones y luego relacionarlas con cada estructura concreta que la desempeña.

Goodnow, sin embargo, formula la dicotomía política-administración con un criterio analógico. En la misma forma como en un hombre se puede distinguir su mente y su actividad, en el Estado se pueden diferenciar la voluntad y la acción, es decir, sus funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad. Ambas funciones se encuentran en todos los Estados y son diferenciables en la medida en que cada una se especifica con toda precisión, por cuanto asumen la expresión o la ejecución de la voluntad del Estado. Según Goodnow, sin embargo, esta diferenciación se encuentra falsificada por la división tripartita de poderes, en la medida en que asigna arbitrariamente la le-

---

10/ "El órgano del gobierno cuya principal función es la ejecución de la voluntad del Estado está, frecuentemente, entrometido - con la expresión de esa voluntad en sus detalles. Esos detalles, sin embargo, cuando son expresados, deben conformarse - con los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. Esto es, la autoridad llamada ejecutiva tiene, en la mayoría de los casos, - considerable poder legislativo o de ordenanza.

"Por otra parte, el órgano cuya principal responsabilidad es expresar la voluntad del Estado, por ejemplo, la legislatura, tiene generalmente el poder de control en una forma u otra forma sobre la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano en cuya ejecución está principalmente entrometido. Esto es, mientras las dos funciones primarias del gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos del gobierno a los cuales el descargo es atribuido, no pueden ser claramente definidos". Goodnow, *Politics and administration*, p. 16.

gislación, la ejecución y la jurisdicción a órganos que, en realidad, son plurifuncionales.<sup>11/</sup>

De este modo, en lugar de atribuir cada función del Estado a un órgano concreto, la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado deben ser diferenciables análogamente tal como se distinguen la mente y la acción de un hombre;<sup>12/</sup> es decir, separando la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad,<sup>13/</sup> independientemente de los órganos a los cuales se atribuyen una u otra, o ambas a la vez. Así, las funciones primarias del Estado no son identificables con órganos concretos plurifuncionales, sino con la política, por cuanto ésta expresa la voluntad del Estado, y con administración, por cuanto la ejecuta.<sup>14/</sup>

---

11/ "Es imposible asignar cada una de esas funciones a una autoridad separada, no meramente porque el ejercicio del poder gubernamental no pueda ser claramente repartido, sino porque, como los sistemas políticos las realizan, esas dos funciones primarias del gobierno tienden a ser diferenciadas dentro de funciones menores y secundarias. El descargo de cada una de esas funciones menores es atribuido a órganos gubernamentales separados e independientes. Estos órganos tienen su propio nombre y lugar en el sistema gubernamental". *Ibid.*

12/ "Las funciones políticas se agrupan naturalmente bajo dos títulos, que son igualmente aplicables a las operaciones mentales y las acciones de personalidades autoconscientes". *Ibid.*, p. 9.

13/ "La acción del Estado como entidad consiste en operaciones necesarias para la expresión de su voluntad y en operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe ser concretada y formulada antes que la acción política pueda ser realizada. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada, después de que ella ha sido formulada, si esa voluntad es el resultado de la acción gubernamental. Todas las acciones del Estado o de sus órganos, aunque son acometidas con este propósito, una y otra facilitan la expresión de esa voluntad o ayudan en su ejecución". *Ibid.*

14/ "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o ex-

La distinción entre expresión y ejecución, tal como la formula Goodnow, tiene mucho más parentesco con la separación entre legislación y ejecución (haciendo la salvedad de que nos referimos a funciones, no órganos), que con la división entre política y administración. Resulta natural identificar la *expresión de la voluntad del Estado* con la *legislación*, más que con la *política* y, a su vez, la *ejecución de la voluntad del Estado* con la *ejecución*, más que con *administración*.

La dicotomía política-administración de Goodnow viene a dar - al traste con la diferenciación de las funciones primarias del Estado, en el grado en que la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado serían naturalmente identificables y atribuibles a dos funciones -no órganos- que tradicionalmente se conocen como - legislación y ejecución; es decir, Goodnow puede tener razón en cuanto no identificar directamente las funciones primarias del Estado con los órganos denominados poder legislativo y poder ejecutivo, pero no en cuanto no identificarlas a las funciones de legislación y ejecución y, en su lugar, hacerlo con política y administración. Si Goodnow hubiera identificado funcionalmente el binomio - expresión y ejecución con el de legislación y ejecución, en lugar de hacerlo con la dicotomía política-administración, se hubiera situado ante la estructura real del régimen político bipolar tal y - como el capitalismo lo ha engendrado, ubicándose al mismo tiempo - en la tradición teórica de Rousseau, Paine, Hegel, Tocqueville y Marx.

*presiones de la voluntad del Estado. Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas". Ibid, p. 18.*

La dicotomía política-administración es artificiosamente identificada con expresión y ejecución, y Goodnow no aporta testimonio alguno que pruebe que expresión sea política y ejecución sea administración. Aunque al realizar esta identificación aluda a "propósitos de conveniencia", la "conveniencia" no le autoriza identificar política con expresión y administración con ejecución. Goodnow se queda en la superficialidad de la dicotomía política-administración.

Por su parte, William Willoughby llega a la dicotomía política-administración por una vía distinta a la de Wilson y Goodnow. No realiza una distinción funcional, sino una separación estructural. Sin embargo, como Wilson y Goodnow, Willoughby disiente con la división tripartita de poderes, a la cual atribuye defectos y deficiencias.<sup>15/</sup> En su lugar, propone un esquema pentapartito<sup>16/</sup>

<sup>15/</sup> "La tradicional clasificación tripartita de los poderes gubernamentales. Basada en este principio de clasificación, todos los poderes del gobierno han sido ampliamente concebidos dentro de una u otra de las tres grandes clases, de acuerdo a como ellos tienen que ver con 1) la determinación o establecimiento de la ley, 2) la interpretación de la ley y 3) su cumplimiento. A estas tres clases han sido dados los nombres de Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Estructuralmente considerado, se ha estimado que el gobierno debe ser constituido por tres grandes ramas teniendo como funciones la creación, la adjudicación y el cumplimiento de la ley"... "No obstante el hecho que esta división tripartita de los poderes gubernamentales ha recibido tal reconocimiento para darle la designación de división clásica de poderes gubernamentales, su examen podría mostrar que ella no puede sujetarse a la prueba del análisis científico, y además de que incurre... en serias dificultades en el trabajo de problemas prácticos de la distribución funcional de los poderes gubernamentales". Willoughby, *The government of modern states*, p. 217.

<sup>16/</sup> "El defecto de este sistema de clasificación [el tripartito] - radica en el hecho de que fracasa en distinguir y hacer una provisión separada para las funciones del Electorado y la Administración". *Ibid.*

en el cual se incluye al electorado y la administración como poderes del Estado.

La división tradicional de poderes fue formulada en época del predominio de las monarquías, razón por la cual se omitió al electorado como una rama del gobierno que, no obstante, puede estar situada dentro o fuera de la maquinaria formal del Estado, según sus funciones requieran permanencia y continuidad o, en su caso, sólo la participación temporal en comicios y contiendas electorales. La presencia del electorado satisface, pues, la laguna histórica dejada por la división tripartita de poderes.

En cuanto a la administración, el centro del problema no yace directamente en su distinción con política, sino con ejecución; es decir, el fundamento de la dicotomía política-administración de Willoughby consiste en la distinción primaria entre administración y ejecución, distinción en la que se basa la propia dicotomía. De este modo, en primer lugar se debe impugnar la confusión entre ejecución y administración<sup>17/</sup> y en segundo lugar definir su división conforme dos criterios: 1) diferenciar entre la supervisión del cumplimiento de la ley y su cumplimiento efectivo<sup>18/</sup> y 2) diferen-

17/ "La administración como una rama distinta del gobierno. En la clasificación tripartita de poderes gubernamentales, ningún reconocimiento es dado a la administración como una función o rama separada del gobierno ... es confundida con el ejecutivo y tratada como una parte de la función ejecutiva ... los términos ejecutivo y administrativo son también intercambiablemente usados. Esto es excesivamente desafortunado porque, como nosotros podemos verlo, los dos términos deberían ser empleados como connotación de operaciones que son distintas en carácter". Ibíd, p. 219.

18/ "Para entender la diferencia entre los dos, cuando son propiamente empleados, es necesario distinguir entre dos cosas. La

ciar el ejecutivo como todo y la administración como parte.<sup>19/</sup>

Disipada la confusión entre ejecución y administración, así - como clarificadas sus diferencias, se pueden plantear las definiciones que les son correspondientes. Willoughby, evidentemente - inspirado en el régimen político parlamentario -en el que se hace la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno-, intenta - llevar al cabo la definición funcional de ejecución<sup>20/</sup> y adminis- tración.<sup>21/</sup> La función ejecutiva consiste en la representación gu-

primera de éstas es la diferencia entre la función de vigilar que las leyes sean cumplidas y aquella otra que hace realmente las cosas que las leyes señalan. Esta distinción es especialmente visible donde el ejercicio de la autoridad es distribuido entre varios órganos o partes. Donde éste es el caso es evidente que debe haber alguna autoridad cuya especial función es la de vigilar la distribución de las leyes de go- bierno, determinar las responsabilidades especiales de las di- ferentes partes y regular que las relaciones de esta última - con el resto sea un hecho cumplido. Sin una autoridad tal, - las diferentes partes no pueden ser correlacionadas dentro de un único sistema armonioso y realizar el trabajo en coopera- ción apropiada con las otras, para la consecución de los fi- nes comunes". Ibid.

19/ "La segunda distinción es entre el acto de una organización - como totalidad y el acto de una de sus partes. Hay muchos ca- sos donde la acción gubernamental debe representar la acción del gobierno como una unidad. Esto implica especialmente el campo completo de las relaciones internacionales, en las cuales está involucrado el trato de algún órgano o autoridad cu- ya función sea la de representar el gobierno en esta capaci- dad". Ibid, pp. 219-220.

20/ "Con estas distinciones y requerimientos en mente, la diferen- cia esencial que existe entre la función ejecutiva y la fun- ción administrativa, usando estos términos en su sentido pro- piamente técnico, puede ser realizada. La función ejecutiva es la función de representar el gobierno como un todo y vigi- lar que todas sus leyes sean cumplidas por sus diferentes par- tes". Ibid, p. 220.

21/ "La función administrativa es la función de administrar real- mente la ley tal como es declarada por la rama legislativa e interpretada por la rama judicial del gobierno". Ibid.

bernalmental como totalidad y en la vigilancia del cumplimiento de la ley; por su parte, la función administrativa entraña el administrar realmente la ley. Willoughby se cuida de no decir que la administración es ejecutiva, pero cae en la tautología de definirla como la que administra la ley -por cierto, realmente, quizás porque el ejecutivo no lo hace "realmente"-, quedándonos, al fin de cuentas, sin el concepto de función administrativa. De ambas definiciones, desprende que la función ejecutiva es naturalmente política, en tanto que la función administrativa es, como su nombre lo indica, naturalmente administrativa.<sup>22/</sup> La dicotomía política-administración se ha vuelto a consumar, de nueva cuenta, con la arbitrariedad habitual de los publiadministrativistas; arbitrariedad habitual que identifica la función ejecutiva con la política, y no con la Jefatura de Estado en un régimen político parlamentario; que identifica, a su vez, la función administrativa, normalmente atribuible al Jefe de Gobierno de ese mismo régimen, con la administración -en sentido restringido- como rama separada del régimen político. La dicotomía de Willoughby es tan falsa y superficial, como las que formularon sus predecesores: Wilson y Goodnow.

La dicotomía política-administración es el factor común del origen del estudio de la Administración Pública, en diferentes países del modo de producción capitalista. Es formulada en Estados -

22/ "Esta distinción es usualmente hecha para declarar que la función ejecutiva es esencialmente de carácter político; esto es, tiene que ver con la determinación de las políticas generales y está involucrada con el ejercicio de la decisión de su uso; y la administración está interesada con la puesta en práctica de las políticas tal como son determinadas por otros órganos". Ibid.

Unidos por Wilson, Goodnow y Willoughby; en Inglaterra por Moreland; y en Alemania por Weber. La Administración Pública nace ya preñada de la dicotomía; su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de su propia dicotomía. Y es la dicotomía política-administración, precisamente, su talón de Aquiles. Gracias a ella, la Administración Pública ha sido construida sobre pies de barro, sin conexión a la realidad;<sup>23/</sup> además de la pantanosa cimentación - proveída por la dicotomía política-administración, ha sido edificada sobre otra dicotomía igualmente vulnerable: la del hecho y el concepto.<sup>24/</sup>

Por esta razón sorprende tanto la separación de política y administración, como la forma en que es concebida. Los polítólogos no distinguen política y administración sobre la base de la identificación de hechos, sino en la construcción conceptual formal. Como corolario a la dicotomía, Wilson plantea la inexistencia de -

23/ El estudio de la Administración Pública capitalista no ha sido capaz de relacionar la realidad y el concepto de la administración pública. Ha hecho del concepto una fórmula de reproducción de modelos y clasificaciones, desligados de la realidad. La función del concepto es completamente distinta; a este respecto, Kosík ha afirmado que "la evidencia no coincide con la claridad y distinción de las cosas, sino más bien con la falta de claridad en la representación de ellas ... el todo, pues, es accesible directamente al hombre, pero como un todo caótico y nebuloso ... el concepto de la cosa es la comprensión de ella y comprender lo que la cosa es significa conocer su estructura. El rasgo más característico del conocimiento consiste en la descomposición del todo. Dialéctica de lo concreto, pp. 30, 39 y 40.

24/ En ninguna ciencia es aceptable el divorcio entre hecho y concepto porque entre ambos existe una estrecha relación. "En sentido estricto, un hecho es un conjunto de propiedades observadas, en tanto que un concepto es un artificio para operar con tales observaciones". Meehan, Pensamiento político contemporáneo, p. 21.

fronteras reales entre política y administración.<sup>25/</sup> ¿Para que entonces habrán de distinguirse? La respuesta sólo puede ser ésta: como construcción conceptual formal, la dicotomía política-administración sólo pretende destacar, por comparación-exclusión, dos elementos que, sin serlo, presenta como contrarios.<sup>26/</sup> De este modo, los atributos de un polo -administración- lo realzan frente a los atributos del otro -política-, elaborándose un mapa formal accesible al pensamiento. El problema, sin embargo, no se resuelve.

La dicotomía es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración, es decir, el divorcio de la sociedad y el Estado. Por todo esto, el estudio de la Administración Pública debe fundamentarse en hechos históricos que testimonien las relaciones de la sociedad y el Estado en diferentes modos de producción, no en categorías formales que, aunque relativas al capitalismo, sólo describen con superficialidad y miopía las relaciones empíricas que pretenden expresar. Cuando la ciencia polí

25/ "No hay líneas de demarcación, que establezcan aparte las funciones administrativas de las no-administrativas, que puedan fluir entre éste y ese departamento de gobierno sin ir de lo alto de una colina al fondo de un valle, sobre vertiginosas alturas de distinciones y al través de densas junglas de disposiciones estatutarias, acá y acullá alrededor de 'síes', 'peros', 'cuántos', 'sin embargos', hasta que unos y otros se pierdan al ojo común no acostumbrado a esta clase de indagaciones y consecuentemente no habituado al teodolito del discernimiento lógico". Wilson, *op. cit.*, p. 211.

26/ "La dicotomía es útil para establecer comparaciones, pero no tiene el poder de explicar. Su principal utilidad es la de ayudar a enfocar la observación y sugerir investigaciones ulteriores". Meehan, *op. cit.*, p. 35.

tica haya estudiado la administración pública en los diferentes modos de producción, comparando sus peculiaridades históricas, y haya acumulado suficiente información sobre la realidad social en la cual está sumergida, el problema de definición comenzará a ser resuelto.

## 2. El problema de identidad

La dicotomía política-administración es la clave de la teoría de la Administración Pública, inclusive para el enfoque que, sin superarla, la ha puesto en tela de juicio: el enfoque de la política pública. La dicotomía dio origen, hacia la década de los cincuenta, a un replanteamiento total de definición que, opuesto radicalmente a sus proposiciones, pretende superar las deficiencias e insuficiencias de la división de política y administración y cimentar las bases de una categoría de administración pública en la que ambas ya no estén separadas, sino unidas. Sin embargo, el enfoque de la política pública fracasa en su empeño: más que identificar y esclarecer las relaciones de la política y la administración, las confunde en un término impreciso y tautológico: "política pública". Ambos conceptos, política y pública, son idénticos - porque se refieren a lo mismo: lo general o colectivo que encarnan en el Estado, como totalidad que integra todo lo individual.\* La política siempre es pública.

---

\* Recordemos que los griegos llamaban *Polis* y los romanos *Respub-  
lica* al Estado, para referirse a la entidad en la cual se concreta el interés colectivo.

El enfoque de la política pública, que incluye a un grupo importante de politólogos,<sup>27/</sup> sumerge a la política y la administración en este pantanoso concepto de "política pública", no sólo indiferenciándolas sino agregando a la categoría administración pública organizaciones políticas gubernamentales y extragubernamentales como los cuerpos legislativos y judiciales, partidos, grupos - de presión y movimientos de opinión.<sup>28/</sup>

La política pública es un proceso en el cual concurren los más variados organismos políticos, gubernamentales y no gubernamentales. La formulación teórica de este proceso no sólo borra el antagonismo entre la sociedad y el Estado; también se disipa la distinción de lo público y lo privado: en la política pública los intereses privados se transforman en públicos y los intereses públicos se convierten en privados. La política pública desplaza y sustituye a la administración pública y, al reconciliar, cristalizar y conjugar los intereses privados en el interés público, toma para sí un cometido natural de la administración del Estado. Pero, a -

---

27/ Los principales miembros de esta orientación son los siguientes: White, *Introducción al estudio de la administración pública*; Gaus, "The present status of public administration"; Dimock, *Administración pública*; Pffifner, *Public administration*; Truman, *The governmental process*; Morstein Marx, *Elements of public administration*; Reagan, *The administration of public policy*.

28/ La polivalencia del término "política pública" queda manifiesta en la siguiente definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social ... la reconciliación de diversos intereses en el interés público es una empresa conjunta de ambos poderes, el legislativo y el ejecutivo". Citado por Landau, "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública", p. 22.

su vez la política pública también desplaza y limita el concepto de política, circunscribiéndola a una mera recepción de los intereses de grupos e individuos.<sup>29/</sup>

La política ha sido reducida y la administración sustituida. ¿Qué es la administración pública? Nada: se confunde con la política<sup>30/</sup> o con la política pública.<sup>31/</sup> Al esfumarse el divorcio del Estado y la sociedad, desaparece la intermediación y, por tanto, la administración pública como relación entre ambos. El enfoque de la política pública, al impugnar la dicotomía política-administración, ha llevado el problema al otro polo. Pretendiendo resol ver el pecado de exceso en la dicotomía política-administración,

---

29/ "Por política se entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública, en gran parte esti mando la presión de los grupos de intereses sobre el conjunto, incluida la administración". *Ibid.*

30/ Una definición de administración pública harto incluyente es la de Marshall Dimock: "La administración pública está relacionada con 'el qué' y 'el cómo' del gobierno. El 'qué' es la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El 'cómo' es las técnicas de gerencia, los principios de acuerdo a los cuales los programas cooperativos son realizados con eficacia". "The study of administration", p. 31. En esta definición el "qué", o sea la voluntad política de establecer los fines del Estado, ha sido reemplazado y confundido por el conocimiento del campo. El -- "cómo", por su parte, que implica la realización de la voluntad política, ha sido sustituido por técnicas de gerencia. Lo que en la dicotomía aparece como una separación para definir, distinguiendo política y administración, en el enfoque de la política pública aparece confundido.

31/ Una definición de administración pública que la confunde con política pública, es la formulada por Pffifner y Presthus. "La administración pública puede ser definida como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupo para realizar la política pública". *Public administration*, p. 7. Reconciliar, cristalizar y conjugar intereses particulares en el interés público, - es coordinar esfuerzos de individuos y grupos. Según este enfoque, la coordinación es un cometido de la política pública, no de la administración pública. Estamos ante un caso patente

el enfoque de la política pública cae en el pecado de defecto: si el exceso de la dicotomía fue divorciar lo inseparable, el defecto de la política pública fue identificar lo inconfundible; es decir, es tan cierto que la administración pública es a la vez administración y política, como lo es que ambas integran una estructura dual, pero inconfundible. No se debe divorciar política y administración, pero tampoco se han de confundir.

La política pública es un concepto que, por tanto, también borra las fronteras entre política y administración porque, como lo declara Dimock, la política se relaciona con todo aquello involucrado con la formulación de la política pública; y, como además de concebir los planes de acción los lleva al cabo, usurpa la acción misma que corresponde acometer a la administración. La política - pública y las reorientaciones del campo de la Administración Pública en la década de los cincuentas no sólo no resuelven el problema de definición, sino que abren otro mayor: el problema de identidad.<sup>32/</sup>

El enfoque de la política pública echa por la borda los logros, no sólo de los fundadores de la disciplina, sino de todo el

---

32/ "Las definiciones de postguerra originaron una serie de problemas que constituyen un desafío a la integridad del 'campo'. Destinados a compensar la rigidez de la dicotomía política-administración, alcanzaron tal extensión que ya no revisten ninguna significación. Hacen prácticamente imposible especificar un área de actividad que no pueda considerarse situada dentro del ámbito de la administración. Sin embargo, en su contexto, resulta evidente que White y Pffifner se refieren sólo al gobierno. Nos vemos entonces enfrentados, sin embargo, con un área de interés que abarca todas las ramas de la actividad gubernamental. Las legislaturas, los poderes ejecutivos, las cortes, los partidos y la burocracia, todos 'realizan operacio-

conocimiento acumulado. White, Gaus, Pffifner y Dimock pierden de vista el objeto de la Administración Pública. Los autores de la dicotomía definieron parcialmente la administración pública como una función específica del Estado; la separación, aunque fue artificial, al menos delimitó provisionalmente el perfil de la acción gubernamental. En cambio, el enfoque de la política pública no sólo desconoce su diferenciación, sino que incluso la pierde de vista: la administración pública se disipa en la bruma creada por la política pública; en lugar de sostener el principio de la distinción entre vida pública y vida privada -implícito en la dicotomía política-administración-, el enfoque de la política pública confunde en el seno de este mismo concepto organismos representativos de la sociedad civil (parlamento, partidos, grupos de presión y movimientos de opinión), con instituciones del Estado (el ejecutivo y el judicial), haciendo imposible identificar y definir la administración pública.

El estudio pierde su objeto. La política pública conjuga los intereses y los conflictos de clases en un proceso político que, - como si se tratara de un mercado de economía liberal, permite a las organizaciones, no a las clases, negociar o contender en un juego institucional en el que el interés privado ha sido formalmen

---

nes que tienen como finalidad el cumplimiento o la imposición de la política pública' ... el campo de la Administración Pública queda entonces como una masa imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la Ciencia Política... la Administración Pública no es un subcampo de la Ciencia Política; se trata en ambos casos de una misma disciplina. En el esfuerzo por definir el campo, el campo se evapora". Landau, op. cit., pp. 20-21.

te sacrificado con miras del interés público. Sin fronteras perceptibles, sociedad y Estado son uno. Del mismo modo, no hay gobierno de clases, porque no hay dominio ni explotación de clase; la política pública es la varita mágica que convierte a la lucha de clases en una contienda entre organismos formales: partidos, grupos de presión, burocracias, legislaturas, ejecutivos y poderes judiciales, sin que unos u otros sean necesariamente diferenciables como públicos o privados,

Al disiparse los linderos de la vida privada y la vida pública, el Estado político es confundido con la sociedad civil sobre la cual ejerce su dominio, desapareciendo un rasgo característico del modo de producción capitalista: la división del Estado y la sociedad. Sin tal división, la administración pública también desaparece confundida, en la política pública, con el parlamento, los partidos, los grupos de presión y los movimientos de opinión. La Administración Pública no sólo ha dejado de ser definida, también ha perdido identidad.

II. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL OBJETO DE ESTUDIO . . . . .	51-76
3. El problema de la historia . . . . .	53
4. El problema de las clases sociales . . . . .	65

## II. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL OBJETO DE ESTUDIO

El estudio de la Administración Pública ha acumulado y desarrollado conocimientos sobre esta disciplina, pero no sobre el objeto que le es propio. El estudio de la Administración Pública es el estudio de la disciplina conocida con tal denominación. Los publiadministrativistas se han preocupado por desarrollar categorías de análisis que, en lugar de ser construidas desde la realidad, han sido formuladas hacia el interior de la disciplina. El objeto del estudio ha sido parcialmente definido al través de la dicotomía política-administración y arbitrariamente sustituido y esfumado en el enfoque de la política pública. El Movimiento de Administración Científica, que agrupó en la década de los treintas a los principales prosélitos de Taylor y Fayol -Gulick y Urwick entre los principales-, estuvo tan preocupado por crear una Ciencia Administrativa general que arrancó a la Administración Pública de su campo académico natural: Ciencia Política.

La administración pública, un objeto de estudio sin definición ni identificación, ha derivado, como preocupa a Waldo, en una materia sin disciplina.<sup>1/</sup> En los sesentas, la Administración Pú-

---

<sup>1/</sup> En 1968 Waldo manifestó su preocupación, acerca de cierta afirmación en el sentido de que la sociología es una disciplina en busca de un objeto y la administración pública un objeto en busca de una disciplina. "Scope of the theory of public administration", p. 1. En forma similar, Caiden afirmó en 1965 -

blica se encontró en una crisis de identidad<sup>2/</sup> y en los setentas en una crisis de creatividad.<sup>3/</sup>

La crisis de creatividad, a la que hemos aludido, no es sino el resultado natural de aquello que los norteamericanos han dado en llamar "crisis de identidad" o "crisis intelectual". Del mismo modo, la crisis de identidad no es sino el efecto de las distorsiones producidas por la indefinición y la ausencia de identidad. En los setentas se pone de manifiesto, como crisis, lo que comenzó a incubarse desde finales del siglo pasado: la dicotomía política-administración, que sólo logró diferenciar y situar la administración pública, desorienta la disciplina respecto del objeto; el enfoque de la política pública, por su parte, desplaza la disciplina respecto del objeto, confundiendo política con administración y administración con política.

---

que la Administración Pública no es "una nueva área, sino un nuevo interés en un viejo objeto al que nuevas técnicas, que han sido desarrolladas en poco tiempo, pudieron ser aplicadas". "In defense of public administration", p. 227.

2/ Aunque la "crisis de identidad" de la Administración Pública tiene su origen a mediados de los cincuentas, se manifiesta en forma nítida en los sesentas. Una buena parte de la literatura está destinada a analizar la crisis. Destacan en particular las siguientes obras: Mosher, "Research in public administration"; Parker, "The end of public administration"; Caiden, *op. cit.*; Waldo, *op. cit.*; Riggs, "Professionalism, political science and the scope of public administration"; Landau, "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública"; Mac Curdy, *Public administration. A bibliography*; Ostrom, *The intellectual crisis in the american public administration*; Marini, *The new public administration*; Savage, "Dismantling the administrative state".

3/ Una revisión selectiva, no exhaustiva, de la literatura de la Administración Pública, dio por resultado que entre 1887 y la década de los setentas existe una tendencia descendente en las aportaciones de los estudiosos, hasta hacerse crítica en nuestro tiempo. Exponemos las causas de esta crisis en las páginas siguientes.

La crisis de identidad no es sino la consecuencia manifiesta de la pérdida de una disciplina, la Administración Pública, del objeto que le es propio. La crisis de creatividad, por su parte, no es sino el resultado producido por la ausencia de una materia sobre la cual fundamentarse un estudio. El edificio del estudio de la Administración Pública Capitalista se desploma, porque sus cimientos, la materia de estudio, se han evaporado.

### 3. El problema de la historia

El estudio de la Administración Pública fracasó porque no atendió a la historia como fuente de conocimiento. Fracasó porque el estudio y el objeto quedaron separados; porque quien conoce y lo -conocido fueron aislados, porque quien conoce no es autor y actor de la historia, sino un sujeto situado fuera de la realidad. La -crisis de identidad, que es una toma de conciencia de los académicos de la Administración Pública y un reencuentro de una disciplina con su realidad, consiste en la manifestación de un claro divorcio del científico y su disciplina, con la materia que da contenido a esa disciplina. Esto demuestra que la Administración Pública es el estudio de la Administración Pública, es decir, de la disciplina, no del objeto.

No es accidental que sea a mediados de los cincuenta cuan-  
do la Administración Pública se encuentra sin objeto de estudio; -éste se desvaneció con el concepto de política pública, cuando po-  
lítica y administración quedaron identificadas. Hasta entonces, -los publiadministrativistas habían trabajado sobre un objeto dis-

torsionado, pero al fin objeto. En tanto que la dicotomía política-administración había proporcionado un centro de interés y un esfuerzo por distinguir administración y política, como una base de producción intelectual, el enfoque de política pública, al fundir política y administración en la noción de política pública, extravió el objeto y dejó a los estudiosos con las manos vacías. Lo que siguió a la década de los cincuenta, sin embargo, fue peor.

La ausencia de un objeto de estudio dio pie a las más variadas versiones. Algunos pensadores declararon el *requiem* de la Administración Pública,<sup>4/</sup> otros argumentaron un esfuerzo de reorientación<sup>5/</sup> y el resto atribuyó la identificación de la historia reciente de la disciplina con la omnipresencia de la crisis.<sup>6/</sup> Sin em-

4/ Mosher y Parker fueron especialmente pesimistas. El primero afirmó, respecto de la administración pública, que "quizá es mejor que no sea definida. Es más bien un área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente". *Op. cit.*, p. 177. Parker, por su parte, dijo acerca de la Administración Pública, que "ninguna ciencia o arte puede ser identificada por este título, mucho menos una práctica independiente o una disciplina intelectual coherente. El término no tiene relación con el mundo del pensamiento sistemático". *Op. cit.*, p. 99.

5/ Caiden, Mac Curdy y Landau han sugerido que la crisis de identidad obedece a un desequilibrio natural dado por la reconstrucción del campo de la Administración Pública. Ostrom la acredita la pérdida del *paradigma* de la dicotomía política-administración, durante los cincuenta.

6/ Waldo es el prototipo de esta versión: "El efecto de las complejas nuevas tareas sumadas a los ataques críticos, han creado una crisis de identidad de la Administración Pública. La relación de la naturaleza y los límites del objeto con los métodos, estudio y enseñanza de esta materia, se ha convertido en problemática. Ahora, a dos décadas de los ataques críticos, la crisis de identidad no ha sido resuelta satisfactoriamente. La mayoría de los problemas teóricos importantes de la administración pública están relacionados a esta continua crisis, a las formas mediante las cuales puede resolverse y a las implicaciones y resultados de las resoluciones posibles". *Op. cit.*, p. 5.

bargo, los estudiosos de la Administración Pública respondieron a la crisis de identidad en la misma forma en que habían producido y reproducido el conocimiento de la disciplina: elaborando fórmulas lapidarias para el estudio, reorientando el estudio o haciendo de la crisis una categoría para el estudio. En ningún caso replanteó la relación entre la disciplina y el objeto; la crisis de identidad se convirtió en el objeto del estudio, no en la forma de encontrar, identificar y definir la materia. Como siempre, la disciplina siguió siendo la materia de la disciplina.

Hay distorsiones en la dicotomía política-administración y en el concepto de política pública; pero también hay un esfuerzo por crear e innovar. Sin objeto real de estudio y situada como centro de dissertaciones y polémicas, la crisis de identidad, sin ser resuelta, desembocó en una crisis de creatividad y esta crisis en el ambiente intelectual contemporáneo en el que se desenvuelve el estudio de la Administración Pública.<sup>7/</sup> De la indefinición, la Admi-

7/ Durante los estudios doctorales y la preparación del cuaderno - Teoría administrativa de la ciencia política, aprecié una tendencia descendente en la creatividad e innovación del conocimiento de la Administración Pública. Este hecho quedó corroborado en el semestre correspondiente al Estudio de la Administración Pública (una cátedra universitaria a mi cargo). Fueron expuestas y discutidas, cronológicamente, las siguientes obras: - Wilson, "The study of administration"; Goodnow, *Politics and administration*; Moreland, "The science of public administration"; Willoughby, *The government of modern states*; White, "Public administration" y "The meaning of principles in public administration"; Dimock, "What is public administration?", "The meaning and scope of public administration" y "The study of administration"; Gulick, "Politics, administration and 'the new deal'" y "La ciencia, los valores y la administración pública"; Merriam, "The development for the theory of administration"; Dahl, "The science of public administration"; Simon, "A comment on 'the science of public administration'"; Parker, "The end of public administration"; Caiden, "In defense of public administration":

nistración Pública derivó a la ausencia de identificación, para luego pasar a la improductividad. Pero la improductividad no es sino el resultado del problema básico, el pecado original de la Administración Pública: el problema de definición. La Administración Pública ha recorrido un ciclo, un círculo vicioso que, comenzando en la indefinición ha vuelto a la indefinición.

La falta de creatividad es un problema que, en contraste con la actitud de los publiadministrativistas contemporáneos, no se resolverá con el estudio del objeto sino con el objeto del estudio. La administración pública habrá de encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto. La administración pública es un sujeto histórico que existe en el tiempo y el espacio, y que tuvo y tiene una realidad específica en los distintos modos de producción que se han sucedido en la historia.<sup>8/</sup>

---

Waldo, "The scope of the theory of public administration"; Riggs, "Professionalism, political science and the scope of public administration"; Caldwell, "Methodology in the theory of public administration"; Ostrom, "Public choice. A different approach to the study of public administration"; Kirhart, "Toward a theory of public administration"; Savage, "Dismantling the administrative state"; y Ridley, "Public administration: cause for discontent". Durante el curso el consenso indicó que conforme avanzábamos en el análisis de las obras antiguas hacia las recientes, la creatividad y novedad del conocimiento disminuía. La lectura incluyó artículos completos, capítulos de libros y, sin ser exhaustiva, contempló lo más selecto y representativo de los ensayos y obras más citadas por los tratadistas. Se consultaron ensayos de precursores, como los de Wilson y Moreland; obras reconocidas, como las antologías de Charlesworth (Waldo, Riggs y Caldwell) y Marini (Kirhart); artículos de la celeberrima Public administration review (Dahl, Simon y Ostrom); y otros de origen diverso. La conclusión fue que en la actualidad la Administración Pública vive una crisis de creatividad.

<sup>8/</sup> Como sucesión de modos de producción no debe entenderse un desarrollo unilineal, cuyo proceso pone a un modo de producción necesariamente después de otro. Los modos de producción son una

Situando la administración pública como centro de análisis y concibiendo su estudio como parte integrante de su realidad, el problema de la historia surge como el primer punto de la explicación de aquélla dentro del marco y la especificidad de cada modo de producción.<sup>9/</sup> Lo importante para esta disertación no radica tanto en el análisis de todos los modos de producción, o en el estudio cabal de cualquiera de ellos; lo interesante para este trabajo es precisar y explicar el papel histórico de la administración pública en el modo de producción capitalista, destacando sus orígenes inmediatos. Por tanto, la especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en el modo de producción feudal. Así pues, considerando su pertenencia social, económica y política, es preocupación en este trabajo especificar estructuras, procesos y funciones de la administración pública que la identifican y definen como un objeto concreto de estudio.

---

"representación simplificada de las estructuras características de las diversas formaciones económico-sociales y de sus leyes fundamentales de movimiento". Melotti, Marx y el Tercer Mundo, p. 13. Esfuerzos intelectuales encomiables por precisar el carácter explicativo de los modos de producción se encuentran en Godelier, Esquema de evolución de las sociedades, Cap. 1 y en Teoría marxista de las sociedades precapitalistas, Introducción; y en Fioravanti, El concepto de modo de producción, Cap. 1.

- 9/ "Modo determinado de producción" ...es la "relación mutua entre los individuos como una relación activa y determinada respecto a la naturaleza inorgánica, modo de trabajo determinado". Marx, Fundamentos de la economía política, p. 379. "Se entiende por modo de producción la forma particular como, en una fase determinada de desarrollo social, se desenvuelve el proceso de metabolismo entre hombre y naturaleza, es decir, el proceso que permite producir bienes materiales y, en especial, los medios de subsistencia y producción". Melotti, op. cit., p. 10. Para profundizar en este concepto, ver: Fioravanti, op. cit.,

Algunos estudios han destacado la importancia de las fuentes originales de la administración pública,<sup>10/</sup> aportando datos sobre la materia en los modos de producción que precedieron al feudalismo; sin embargo, para este trabajo, los antecedentes prefeudales - sólo son ilustración histórica. La importancia de esos estudios - consiste en demostrar la existencia de grandes organizaciones administrativas del Estado, con antelación al capitalismo y, a la vez, evidenciar la peculiaridad de la administración pública en cada modo de producción. Hacen énfasis en el carácter centralizado del Estado y la extensión creciente de su actividad por medio de la administración pública. Tal es el caso de Wittfogel con el concepto de despotismo oriental, y de Eisenstadt con la categoría de Imperio burocrático.<sup>11/</sup> Sin conexión alguna, con miras diferentes, - con métodos distintos y enfoques contrastados, Wittfogel y Eisenstadt dan relevancia a nueva información sobre un problema que aporta posibilidades de investigación del objeto de estudio de la administración pública: las fuentes históricas originales de la administración pública.

Cap. I y Althusser y Balibar, *Para leer El Capital*, segunda parte, Cap. I.

10/ Entre estos científicos destacan los siguientes autores: Weber, *Economía y sociedad*; Wittfogel, *Despotismo oriental*; Hintze, *Historia de las formas políticas*; Jacoby, *La burocratización del mundo*; Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*.

11/ Sobre el imperio burocrático Eisenstadt ha dicho que: "cada uno de estos imperios o sistemas políticos ha desempeñado un papel grande e importante en la historia y la cultura de la humanidad y ha dejado su impronta sobre muchas tradiciones culturales y sobre muchos aspectos de la sociedad y la civilización modernas. En muchos aspectos es imposible comprender los rasgos y los problemas del sistema político moderno sin analizar su derivación histórica desde los Imperios". *Op. cit.*, p. 30.

En contraste a la Europa prefeudal y feudal, Oriente desconoció las aristocracias terratenientes o bien conoció su débil existencia. El modo de producción asiático se caracterizaba por la ausencia o precariedad de la propiedad privada y, por tanto, de clases propietarias poderosas. El Estado, encarnado en un déspota y una burocracia política y cortesana, monopolizaba la propiedad patrimonial y concentraba un poder enorme e ilimitado. La forma y dimensiones que asume el poder político en el modo de producción asiático, como poder absoluto y autocrático, es una consecuencia que brota directamente de las relaciones de producción y del carácter patrimonial de la propiedad estatal.

El gobierno es la realización del Estado como organización del dominio de clase y toda forma de dominación de clase implicó una forma determinada de organización del Estado. De este modo, en una Ciudad-Estado, por ejemplo, el gobierno adquirió la forma de una organización colegial en la cual las clases dominadas -especialmente los esclavos, fuerza de trabajo fundamental- estaban excluidas. La organización colegial aseguraba una participación directa y completa de la clase dominante en las grandes asambleas - (como la *Ekklesía* ateniense y la *Apella* espartana) en tanto que el despacho de los asuntos públicos más técnicos y complicados se efectuaba por medio de colegios de delegados -como la *Boulé* ateniense y su comisión permanente de *prytaneos*, así como la *Gerasía* espartana. Atenas, Esparta y la Roma republicana no desconocieron las funciones ejecutivas, pero éstas se limitaban también a la organización colegial no jerárquica ni monocrática -como los dos *Acontes* atenienses, los cinco *éforos* espartanos y los dos cónsules

romanos, que compartían autoridad y responsabilidad- y, por el carácter rotativo de los cargos, el ejercicio de las funciones se desempeñaba en forma temporal, no como ocupación principal.

La Atenas y Esparta clásicas, así como la Roma republicana, viven formas de organización política sencillas que brotan del carácter autónomo de la Ciudad-Estado.<sup>12/</sup> La clase dominante, pequeña y cultivada, no sólo tiene tiempo para atender los problemas políticos, sino también para dedicarse holgadamente a cultivar el arte y la filosofía, sin preocuparse mayormente de las tareas productivas. El trabajo esclavo suministra todo lo materialmente necesario para la subsistencia de la comunidad y cualquier liberto se encuentra ante la posibilidad de, al no cubrir sus deudas, pasar a la condición de esclavo. La sociedad de la *Polis* y la *Civitas* tiene procesos vitales de autorregulación, que hacen de la administración del Estado un aparato adhesivo y complementario. El Estado ateniense, como el espartano y el romano, es la unidad política de la clase dominante y, por tanto, de las dominadas al integrarse a la sociedad; pero la función administrativa del Estado es tan modesta que el aparato de acción no desarrolla ni la profesionalización ni la burocracia. La administración colegial de estas formas de Estado se encuentra directamente determinada por el desarrollo de las fuerzas productivas del esclavismo y, por tanto, también lo está por las relaciones sociales incubadas por esas mismas fuerzas.

---

12/ Un buen estudio sobre el Estado en la Grecia clásica lo constituye el breve ensayo de Aymard, "Greek cities during the classic epoch".

La organización colegial de la administración griega y romana es - consecuente al Estado esclavista no autoritario ni centralista.

El Estado capitalista ha heredado y desarrollado avances históricos en la organización administrativa, los cuales, evidentemente, no provienen de Grecia y Roma republicanas. Estos progresos - le fueron legados por el Estado oriental. Es en el modo de producción asiático donde el Estado asume, por el abismo social entre la clase dominante y las clases dominadas, un carácter absoluto y autocrático -y, por tanto, margina a la sociedad de múltiples funciones económicas y culturales, además de las políticas- y donde sufre el crecimiento desmesurado de su aparato de acción. El Estado, al asumir la tarea de suministrar el agua para regadío -mediante presas, acueductos, diques y otras obras conexas-, recoger, almacenar y contabilizar toda la cosecha, distribuir y suministrar los frutos de la agricultura, operar y mantener las obras hidráulicas, y construir y conservar caminos, murallas, templos, tumbas, ciudades y recintos gubernamentales, no sólo realiza extensas actividades económicas -además de las naturalmente políticas- sino otras - más que adquieran un específico carácter administrativo. El Estado oriental es un Estado administrativo.

Entre el Estado oriental -despotismo oriental como en adelante lo llamaremos- y el Estado capitalista existe una relación histórica poco conocida y relativamente estudiada. A excepción de - los autores antes citados (ver nota 10), la ciencia política ha - desatendido prácticamente esta relación histórica y, por consecuencia, la Administración Pública no posee un conocimiento muy impor-

tante para identificar y definir el objeto de su estudio. La administración pública capitalista se caracteriza, esencialmente, por su carácter profesional, burocrático, monocrático y jerárquico; - profesionalismo, burocracia, monocracia y jerarquía no existen - sino en la medida en que, en el seno de sociedades precedentes, se hayan engendrado sus gérmenes. Ni Grecia ni el feudalismo los incubaron; éstos nacieron en Oriente para luego, después de dormitar en el feudalismo, tomar su forma superior en el modo de producción capitalista. Solo en un *Imperio universal*,<sup>13/</sup> cuya razón de ser excluía de sí la existencia de otro imperio universal y que en su se no inhibía el nacimiento de fuerzas intra y extragubernamentales capaces de vulnerar su carácter autocrático y absolutista, era posible el incubarse los gérmenes históricos de una administración - que en el capitalismo adoptaría un carácter profesional, burocrático, monocrático y jerárquico.

El despotismo oriental tenía a su cargo, en contraste a la *Popolis* y la *Civitas*, una variada y extensa gama de actividades no políticas que evocan aquellas que asume en la actualidad el Estado capitalista. El Estado oriental, mediante una gigantesca organización administrativa, realizaba diferentes e importantes tareas: - además de construir y administrar obras hidráulicas y no hidráulicas

13/ El tipo más característico del Imperio universal, como Persia Sasánida, el Bajo Imperio Romano y el Imperio Bizantino, lo constituye el propio despotismo oriental. Este y el Imperio universal son idénticos. "Por Imperio universal entiendo aquellas configuraciones de Estado de la antigüedad y de las culturas extraeuropeas que, dentro de un espacio, que era considerado entonces como el mundo conocido y habitado, establecieron una dominación universal y no reconocieron junto a ellos ningún Estado con los mismos derechos". Hintze, op. cit., p. 34.

cas, así como controlar y administrar la producción agrícola, desempeña otras importantes actividades económicas como las de tributación -generalmente en especie y mano de obra requisada-, distribución y transportación. Su organización administrativa comprende oficinas de planificación -especialmente para construcción y suministro de fuerza de trabajo-, presupuestación, egresos, tesorería y contabilidad. No sólo estimula la artesanía, sino que crea y maneja los establecimientos artesanales, además de administrar minas y salinas. Finalmente, dado que la ideología dominante es la ideología de la clase dominante, el Estado oriental asume también el liderazgo intelectual sagrado y secular, haciendo de la Iglesia -una institución estatal cuya cabeza, normalmente, es el propio déspota.<sup>14/</sup>

El modo de producción asiático, su origen, desarrollo y transmisión al capitalismo, constituye una de las lagunas en el objeto de la Administración Pública. Muchas de las características hoy -

14/ El modo de producción asiático constituye quizás el más valioso laboratorio social para determinar las fuentes originarias de la administración pública; aunque poco estudiado, el modo de producción asiático tiene ya suficiente literatura para comenzar a estudiarse como el seno en el cual es engendrada la primera forma de administración. Listamos aquí algunas obras interesantes: Marx, *Fundamentos de la crítica de la economía política* (en el apartado de las formaciones precapitalistas) y los artículos sobre la India; Dhoquois, "Le mode de production asiatique"; Melotti, "Modo di produzione asiatico e depotismo orientale"; Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libros XIV y XIX; Sofri, *El modo de producción asiático*; con este mismo título, las obras de Bartra y Marx, Engels y Godelier, así como la de Chesnaux; Wittfogel, "Teoría de la sociedad oriental"; Steward, *Symposium sobre las civilizaciones de regadío*; Palerm, *Agricultura y sociedad en Mesoamérica* y *Agricultura y civilización en Mesoamérica*; Marx y Engels, *La ideología alemana*; Chile, *¿Qué sucedió en la historia?*

vigentes en la administración pública capitalista, pueden ser rastreadas en sus orígenes primarios en el modo de producción asiático. Además del profesionalismo, burocracia, monocracia y jerarquización, la separación entre oficio y funcionario, el sistema de salarios, el procedimiento de promoción, los procesos de adiestramiento y otros avances en la organización administrativa, que son característicos de la administración pública capitalista, fueron creados y desarrollados por el despotismo oriental. Los paralelos más significativos con la administración pública capitalista, los encontramos plasmados en el Estado oriental o en Estados que, como los Imperios Romano y Bizantino, se orientalizaron por el contacto con las sociedades asiáticas.<sup>15/</sup>

El problema de la historia, que concibe a cada modo de producción como creador de una forma de administración específica, deberá ser el primero que tenga que afrontar la Administración Pública; pero, sin exclusividad, deberá abordar el estudio de la administración pública en otras sociedades precapitalistas para señalar sus posibles conexiones con la sociedad capitalista. Deberá replantear la situación de la administración pública en la Edad Media, analizando en especial la relación que guarda el feudalismo con las sociedades precedentes; de esta relación se podrá responder más precisamente sobre el papel de las monarquías medievales en la

---

<sup>15/</sup> La diferencia entre un Estado oriental y otro orientalizado, - yace en la pureza y predominio del modo de producción asiático en una formación social dada. En el Estado oriental el m.p.a. es puro o dominante económica y políticamente; en el Estado orientalizado, sin ser dominante en lo económico, su predominio político lo eleva sobre los otros modos de producción co-existentes.

formación de la administración pública capitalista y, finalmente, la cualidad transitoria de la monarquía absoluta hacia el Estado-capitalista avanzado. El análisis histórico de la administración pública aportará información indispensable que dé luz sobre la identidad y la definición del objeto de estudio.

#### 1. El problema de las clases sociales

El problema de la historia está íntimamente ligado a otro problema esencial de la Administración Pública y que no ha sido atendido: el problema de las clases sociales. No existen estudios sobre la relación de las clases sociales y la administración pública, ni en sociedades precapitalistas ni en la capitalista. En las sociedades precapitalistas tal relación deberá establecerse identificando a las clases entre la maraña social de castas y estamentos; en la sociedad capitalista, en contraste, la relación, al expresarse evidentemente, brotará al desnudo. El capitalismo ha llegado a una organización social que, basada en una articulación puramente económica,<sup>16/</sup> es diferenciada y especializada. En el capitalismo las clases brotan al desnudo, sin máscaras ni disfraces jurídicos -como en la Edad Media-, sin ropajes orgánicos y formales de los cargos públicos -como en el modo de producción asiático-, sin ataduras religiosas, tradicionales o consanguíneas. El capitalismo abolió todas aquellas relaciones sociales que adscribían al in-

---

16/ El capitalismo significa "la destrucción de la estructura estamental y la construcción de una sociedad articulada de un modo puramente económico". Lukács, *Historia y conciencia de clase*, p. 64.

dividuo a castas, estamentos y profesiones, creando las condiciones en las cuales los hombres sólo son identificables por su papel en la producción, por su relación con la propiedad y con los medios de producción; como miembros de clases sociales.

La administración pública, como otras manifestaciones sociales (como la economía y la política), debe ser estudiada a partir de los fundamentos materiales y las relaciones de producción.<sup>17/</sup> Las condiciones materiales de existencia y las relaciones de producción que engendran, constituyen los cimientos del edificio de la sociedad y el Estado, así como las formas determinadas de conciencia que le son correspondientes.<sup>18/</sup> En lo más profundo de la estructura social yacen las fuerzas productivas que crean las relaciones entre el trabajo y el capital, fundamento sobre el cual se constituyen las formas de conciencia social. Como consecuencia, son las fuerzas productivas las que crean las relaciones de producción y, por su mutua relación, en un momento determinado originan el desarrollo de la sociedad.

17/ Corresponde a Marx el mérito de haber explicado la relación entre el Estado y la sociedad, así como la relación de ambos con la estructura económica. "Mis investigaciones dieron por resultado: que las relaciones jurídicas, así como las formas de Estado, no pueden explicarse ni por sí mismas, ni por la llamada evolución general del espíritu humano; que se originan más bien en las condiciones materiales de existencia que Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, comprendía bajo el nombre de 'sociedad civil'; pero que la atomía de la sociedad hay que buscarla en la economía política". *Critica de la economía política*, p. 7.

18/ "Los hombres que establecen las relaciones sociales conforme a la producción material, producen también los principios, las ideas, las categorías, conforme a las relaciones sociales". *Méthode de la philosophie*, p. 338.

Las fuerzas productivas determinan el desarrollo histórico - que no sigue, sin embargo, una tendencia unilineal. Las diferentes épocas de la historia no hacen sino expresar el desarrollo progresivo que esas mismas fuerzas han promovido.<sup>19/</sup> El paso de una formación social a otra, señala el crecimiento de las fuerzas productivas y la abolición de las relaciones de producción que, en ese momento, están limitando su crecimiento; esta misma transformación liquida las características orgánicas del Estado y las formas de conciencia, reemplazándolas por otras que son engendradas en nuevas relaciones de producción.<sup>20/</sup> La nueva sociedad aparece cuando en su seno existen fuerzas productivas suficientemente desarrolladas; la antigua sociedad desaparece en el momento en el cual se han desarrollado hasta su límite las fuerzas productivas a las que puede dar cabida.

Cada época progresiva del desarrollo histórico engendra, por tanto, determinado tipo de relaciones de producción. El esclavismo incubó las relaciones entre amos y esclavos, el feudalismo las de señores y siervos y el capitalismo las de burgueses y proletarios. Estas relaciones, la esclavitud, el trabajo servil y el trabajo asalariado, como relaciones de producción, implican al mismo

19/ "Esbozados a grandes rasgos, los modos de producción asiático, antiguo, feudal y burgués moderno pueden ser designados como otras tantas épocas progresivas de la formación social económica". Marx, Crítica..., p. 8.

20/ "Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se constituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones se hayan incubado en el seno mismo de la vieja sociedad". Ibid.

tiempo una relación de propiedad y no propiedad de los medios para producir. La propiedad o no propiedad determina la desigualdad entre propietario y no propietario, la formación de clases cuya relación, la de producción, se ha convertido en una relación de explotación del propietario sobre el trabajador. Como es sabido, las relaciones de explotación han sido explicadas por Marx en las diferentes épocas del progreso humano; pero también hizo algo ausente entre los estudiosos contemporáneos: explicar el lugar de la administración pública en el campo de las clases y los conflictos de clases.

Hasta el momento, la Administración Pública ha concebido el objeto de estudio como una organización formal,<sup>21/</sup> cuyo contenido humano ha sido identificado como la burocracia. Como si se tratara de un autómata, la administración pública ha sido definida, dentro de esta caracterización general, como un aparato, una organización, un instrumento, una acción instrumental o el efecto de una acción instrumental.<sup>22/</sup> En todo caso la administración pública es

21/ "La administración puede ser considerada como el mayor invento y artificio por el que los hombres civilizados en sociedades complejas tratan de controlar su cultura, por el que intentan alcanzar simultáneamente -dentro de los límites de su ingenio y conocimiento- los fines de estabilidad y los fines de la transformación". Waldo, *El estudio de la administración pública*, p. 25.

22/ La concepción de la administración pública como aparato es claramente visible en Weber. Su concepto de "cuadro" o "aparato" administrativo del Estado denota su significado de maquinaria formal. En su definición de Estado sitúa al cuadro administrativo como un aparato que detenta y ejerce el monopolio de la violencia física. *Economía...*, pp. 43-45. Las concepciones "organicistas" son más frecuentes que la anterior; como organización, la concepción de la administración pública no es equívoca sino en la medida en que tiende a identificarla exclusivamente con estructuras específicas. Tal es el caso de la siguiente definición: "por administración pública se entiende,

considerada como un ente con cuerpo propio -la burocracia- y una -vocación natural: poner en la práctica los designios del Estado. Pero como organización formal ligada naturalmente a los fines del Estado, la administración pública sólo existe en el Estado y, éste mismo es concebido como una organización que toma realidad en la -organización de la administración pública.<sup>23/</sup> El Estado formal no puede sino contener una administración pública formal; el Estado, desligado de las clases, queda interpuesto entre las clases y la -administración pública. Es entonces cuando los autores pueden definir la administración pública con exclusiva referencia al Estado, pero sólo al Estado formal, porque el otro, el real, ha desaparecido por su desvinculación con las clases; es entonces que el Estado

---

en el uso común, las actividades de las ramas ejecutivas de -los gobiernos nacional, de los estados y localidades; las de -las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos distintos -de carácter especializado". Simon et al, Administración públíca, p. 5. La caracterización instrumentalista también es muy común y considera que "la administración pública en su acepción más simple, es el instrumento que el gobierno moviliza pa -ra la ejecución práctica de sus programas". Rodríguez Reyes, Administración del sector público, p. 29. Como acción instrumental, la administración pública también ha sido definida con frecuencia. De acuerdo con esta concepción, "La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado". White, Introducción al estudio de la administración pública, p. 1. Finalmente, como enfoque "innovador", Riggs -presenta un concepto que señala a la administración como hechos concretados. "El significado de la administración puede ser limitado a un concepto funcional, es decir, a la consecuencia de la acción, no a la intención o a la acción misma". Op. cit., p. 37.

<sup>23/</sup> Tal es la concepción del Estado de Weber. "Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente". Economía..., p. 44.

es observado como una organización con poder propio y la administración pública como el medio de ejecución de ese poder.

El objeto de la Administración Pública sólo puede ser identificado si son superadas las concepciones formales y encontradas sus raíces en la realidad social. La administración pública no es simplemente un cuerpo formal encarnable en la burocracia, que ciegamente pone en acción el poder de un Estado formal, que existe sólo en función de la realización de ese poder. La administración pública es explicable por su relación con las clases sociales, en la medida en que el propio Estado ha sido explicado por esta misma relación. El Estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes. La burguesía, incapaz de realizar su unidad en un partido, fraccionada por rivalidades intestinas, enfrascada en lucha con las clases dominadas, no se unifica sino en el Estado. El Estado capitalista, entonces, no hace sino organizar y ejercer el poder - de las clases dominantes.<sup>24/</sup>

El Estado está relacionado con las clases dominantes, cuyo poder político organiza y ejerce por medio de sus instituciones. La administración pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro de poder. De este modo, el poder de la administración pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes organizado, globalmente, en el Estado. La administración pública, así, no hace sino actuar en interés de las clases dominan--

24/ "El poder de las clases sociales está organizado, en su ejercicio, en instituciones específicas, en centros de poder, siendo el Estado en este contexto el centro de ejercicio del poder político". Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el - Estado capitalista*, p. 140.

tes. Los autores no han desatendido el carácter coercitivo de la administración pública, pero lo han asimilado a la naturaleza compulsiva del Estado.<sup>25/</sup> Así caracterizada, respondiendo a la "razón de Estado", la administración pública asume actividades coactivas que encuentran su justificación en la "legitimidad" del régimen vigente; el poder del Estado, emanado de la "voluntad colectiva" o de la "soberanía popular", es el poder organizado de las instituciones públicas que se emplea en forma legítima. Las clases dominantes, mediante esta fórmula, van disfrazado su poder en el poder del Estado.

El poder del Estado, poder de las clases dominantes, es comprendido por los pensadores -especialmente Weber- como un poder - que, aunque no exclusivamente expresado como violencia física, es detentado en forma monopolística. Las clases dominantes, en su lucha con las clases dominadas, no pueden sino aspirar a centralizar y monopolizar la violencia. El ejército, la policía, los tribunales y otros medios de coerción, son las instituciones compulsivas que organizan y ejercen el poder de unas clases contra otras, interponiendo en el conflicto de clases, para encubrir la violencia, la "razón de Estado". Antes que Max Weber, Bodino y Hobbes, por citar a dos pensadores, habían elaborado la teoría del Estado sobre

---

<sup>25/</sup> La versión weberiana del Estado capitalista es indudablemente la más atractiva en la ciencia política, especialmente la norteamericana. Weber encuentra en la violencia física legítima el elemento "específico" que, sin ser el único ni el normal, define el Estado. Como institución estatal, la administración pública ha sido frecuentemente identificada con la compulsión física que el Estado ha reclamado monopolísticamente; pero no existen estudios específicos que ahonden en este importante aspecto de la administración pública como centro de poder.

rano que centralizaba el poder y la fuerza física. Hoy en día, en el Estado capitalista la soberanía estatal ha sido sustituida por la soberanía popular, sin que el Estado capitalista haya dejado de reclamar el monopolio de la violencia.

Las clases y sus luchas determinan directamente al Estado y - los centros de poder del Estado. Es cierto que es el fraccionamiento de las clases dominantes y la necesidad de la hegemonía de una clase o fracción de clase, sólo son superables en la unidad política del Estado capitalista; pero también es cierto que en su lucha contra las clases dominadas, las clases dominantes tienen en - el Estado la organización de su unidad de clase y el ejercicio de su poder. Por tanto, las clases dominadas son también una condición del Estado. El Estado capitalista, de este modo, ostenta, - por la lucha de clases, una autonomía relativa con respecto de las clases dominantes para proteger los intereses no de el Estado, ni de las clases dominadas, sino los de las clases dominantes mismas. Así, ni el Estado tiene un poder propio ni tampoco es un simple - instrumento en manos de las clases dominantes.<sup>26/</sup> Al proteger intereses de clase, los burgueses, el Estado, unidad política de clase, inodado en la lucha de clases, llega a sacrificar intereses inmediatos de la burguesía, poniendo a salvo los intereses mediados e importantes. El Estado sacrifica el interés económico inmediato de la burguesía en aras de su interés político mediato.

---

<sup>26/</sup> Como lo señala Poulatzas, el hecho que el Estado y sus instituciones sean centros del poder de las clases dominantes, "no quiere decir, sin embargo, que los centros de poder, las diversas instituciones de carácter económico, político, militar, - cultural, etc., sean simples instrumentos, órganos o apéndices del poder de las clases sociales". Op. cit., p. 140.

El Estado capitalista burgués, sin embargo, para organizar y ejercer el poder de clase, debe presentarse -y así lo hace- como un Estado nacional. La misma clase o fracción de clase que se erige como hegemónica, capitaneando a las clases dominantes, detenta la hegemonía sobre las clases dominadas y encabeza a la sociedad. Tal función, sin embargo, no es desempeñada por la clase o fracción hegemónica,<sup>27/</sup> sino por el Estado que no sólo unifica a las clases dominantes, sino a la sociedad en su conjunto.<sup>28/</sup> Tal unidad, que entre las clases dominantes se manifiesta como una unidad contradictoria, lo es también entre las propias clases dominantes y las clases dominadas. El Estado con esta función contribuye a apaliar las luchas de clases y evita que la sociedad se consuma en una lucha estéril en la cual no ha a ni vencedores ni derrotados, sino sólo vencidos.

Al ejercer el poder de la burguesía, el Estado capitalista actúa como Estado de clase que vela por intereses determinados. Pero las clases dominadas no han dejado de ser protagonistas en la lucha de clases. En el conflicto, las clases tratan de imponerse

---

<sup>27/</sup> Sobre el problema de la hegemonía ver: Poulantzas, *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*.

<sup>28/</sup> "Esto conduce, en el nivel de las relaciones del Estado y de la lucha política de clases, a un resultado en apariencia para dójico, pero que, en realidad, constituye el 'secreto' de ese Estado-nacional-popular de clase: el poder institucionalizado del Estado capitalista de clase presenta una unidad propia de clase, en la medida precisamente en que puede presentarse como un Estado nacional-popular, como un Estado que no representa el poder de una clase o de clases determinadas, sino la unidad política de agentes privados, entregados a antagonismos económicos que el Estado se atribuye la función de superar, unificando a los agentes en un cuerpo 'popular-nacional'". Poulantzas, *Poder político...*, p. 360.

como clases y el Estado asume en este mismo conflicto un papel importante. El Estado, además de desempeñar su función natural de dominio, es decir, el *dominio* de unas clases sobre otras, asume la creación de las condiciones de la explotación de las clases dominadas. El Estado se atribuye, entonces, la función económica de establecer condiciones propias para la reproducción del capitalismo como modo de producción. Pero, al crear las condiciones generales de la producción,<sup>29/</sup> el Estado también crea las condiciones materiales para la reproducción de las relaciones de producción, es decir, establece bases sobre las cuales se reproducen las relaciones de - explotación y dominio entre las clases propietarias y las clases - trabajadoras.

Hacer realidad la explotación y el dominio de clase significa no sólo su existencia, sino su realización concreta; así, tal realización pone en juego aquella institución estatal que, como centro de poder, se caracteriza por su naturaleza esencialmente activa: la administración pública. En su función de explotación y dominio, el Estado se organiza en gobierno y éste, al actuar, asume, por este hecho, el carácter de administración pública que va a relacionar al Estado y la sociedad.

En su lugar dentro de la lucha de clases, el Estado se relaciona también con las clases dominadas y, por tanto, la administra

<sup>29/</sup> Mandel señala como primera función del Estado la creación de - las condiciones generales de la producción, argumentando como fundamento de esta actividad estatal a la incapacidad que, en algunos momentos, tienen las clases dominantes para crearlas - ellas mismas. "El Estado en la época del capitalismo tardío", pp. 15-19.

ción pública queda vinculada a las clases dominadas y a sus luchas de clase. Pero la administración pública no asumirá la defensa de clase de los intereses de las clases dominadas; también se comportará con respecto a ellas en una relación de tutela y servicio. Para que las clases no se consuman en una lucha estéril, para que los intereses dominantes sean los intereses de las clases dominantes, el Estado, al tutelar y servir, aparenta representar a las clases dominadas cuando en realidad reproduce las condiciones y las relaciones de producción del capitalismo. Los servicios públicos, a cargo de la administración pública -en su caso, a cargo de los municipios o empresas del gobierno central-, suministran satisfactores elementales a los asalariados; la tutela, por su parte, contrapesa los rigores impuestos a los trabajadores por el raquitismo salarial. Así, la administración pública, inmersa en la lucha de clases, aparece como un centro de poder estatal que debe ser estudiado desde estas mismas raíces sociales, en la misma forma como la ciencia política lo deberá hacer con los parlamentos o los partidos.

La administración pública es una institución del Estado que, como centro de poder, participa en la organización y el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la administración pública es la administración del Estado, organización pública de las clases dominantes y, por tanto, una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista. Pero, también, como institución estatal, la administración pública, al contribuir a la unidad de la sociedad, tutela y sirve a las clases

dominadas; tutela y servicio que, en el capitalismo, no tienen como función sino la de reproducir las relaciones de producción. El capitalismo produce capitalismo.

III. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. ESTADO Y SOCIEDAD . . . . .	77-102
5. La división del Estado y la sociedad . . . . .	80
6. Vida pública y vida privada . . . . .	88
7. Interés común e interés particular . . . . .	97

### III. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. ESTADO Y SOCIEDAD

El estudio de la Administración Pública no puede, no debe, - continuar sumido en la crisis de identidad. La solución de este - problema se encuentra en la reorientación de su estudio tomando como base la filosofía política de los siglos X<sup>VI</sup> y XIX, cuyo fundamento descansa en la división del Estado y la sociedad. En este - sentido Bodino y Hobbes analizaron el surgimiento y el desarrollo de la monarquía absoluta, dando por supuesto la desvinculación entre vida política y vida civil; .. tanto que Rousseau y Tocqueville abordaron la formación de los sistemas republicanos, como una reacción de la sociedad frente a creciente poderío del Estado. Por su parte, Hegel y Marx sistematizaron y desarrollaron el divorcio de la sociedad y el Estado, estudiando, a partir de esa separación, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. En todos los autores, además del consenso del divorcio Estado-sociedad, existe también el acuerdo sobre el concepto de la administración pública como delegación del Estado en la sociedad. Sólo en la medida en que recuperemos en la tradición filosófica de aquellos siglos el significado de la administración pública como una relación del Estado y la sociedad, podremos llegar a comprender la acción gubernamental como dinámica política y administrativa que - hace realidad la presencia estatal en el seno de la sociedad civil.

Es precisamente la división Estado-sociedad el fundamento en

el cual se basa el carácter delegacional del poder legislativo en el Estado y del poder ejecutivo en la sociedad. Sin embargo, como el interés en este capítulo consiste en tratar con profundidad la escisión del Estado y la sociedad, la función delegacional de los poderes legislativo y ejecutivo sólo será abordada en forma breve y general.

El carácter delegacional del poder legislativo y del poder ejecutivo supone ya, de hecho, la antinomia del Estado y la sociedad. Estando divorciados, el Estado y la sociedad requieren para su mutua relación de instancias mediadoras -el ejecutivo y el legislativo- que las pongan en contacto, que compensen como representaciones delegacionales la brecha creada por su separación. El poder legislativo es la delegación de la sociedad en el Estado, en tanto que el poder ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad. En la medida en que se comprenda la escisión Estado-sociedad y la función delegacional del ejecutivo y el legislativo, se entenderá la falsedad de las bases sobre las cuales se ha intentado fincar el estudio de la Administración Pública: la dicotomía política-administración. La función delegacional del legislativo y el ejecutivo es la clave de la dicotomía política-administración; pero la división del Estado y la sociedad es la clave de esta función delegacional: por tanto, dicha división es, en última instancia, la clave del estudio de la Administración Pública.

Estado y sociedad<sup>1/</sup> son entes diferentes en la medida en que -

---

<sup>1/</sup> "El Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes" ... "La forma de

esta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya. Por ello, nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, el Estado se le sobrepone, adquiere una existencia separada, pero en relación directa con ella. El Estado se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aun cuando inclusive él mismo está inmerso en los propios conflictos.

Por tanto, la separación del Estado y la sociedad implica la distinción, por un lado, entre vida pública y vida privada y, por el otro, entre intereses particulares e interés colectivo. Ya que el capitalismo creó al individuo desembarazándolo de las comunidades medievales, la sociedad civil es el seno en que se desenvuelve ese individuo y los intereses que, como intereses particulares, le son inherentes; el Estado, por su parte, desprendido de la sociedad civil, asume las funciones generales, públicas, opuestas a las actividades particulares realizadas por los individuos de la sociedad civil. El Estado, como fuerza superpuesta a la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases dominantes, presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación.

---

intercambio condicionado por las fuerzas de producción existentes en todas las fases históricas anteriores y que a su vez las condiciona es la sociedad civil". Marx y Engels, La ideología alemana, pp. 72 y 38.

Tal es el fundamento de la división entre la sociedad y el Estado; éste, sin embargo, por la relatividad de su autonomía con respecto de la sociedad, no se explica, al igual que los otros fenómenos de la superestructura (como el derecho y la ideología), sino como producto determinado por la sociedad civil.<sup>2/</sup> El Estado es un producto de la sociedad civil, se basa en ella; su autonomía es relativa por cuanto que, como producto social, está determinada por la producción y el intercambio escenificados en la sociedad civil. El Estado no se explica sólo dentro de estas condiciones sociales. Por tanto, la división entre la sociedad y el Estado quiere decir relación dialéctica entre estructura (producción e intercambio) y superestructura (el Estado), a la vez que la independencia relativa del Estado en relación con los conflictos de clase.

## 5. La división del Estado y la sociedad

Uno de los problemas permanentemente presentes en la obra de Marx,<sup>3/</sup> consiste en la división del Estado y la sociedad. Tomado -

2/ "Esta sociedad civil es el verdadero hogar y escenario de toda la historia ... La sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial de una fase y, en este sentido, trasciende de los límites del Estado y de la nación, si bien, por otra parte, tiene necesariamente que hacerse valer al exterior como nacionalidad y, vista hacia el interior, como Estado. El término sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando ya las relaciones de propiedad se habían desprendido de los marcos de la comunidad antigua y medieval. La sociedad civil, en cuanto tal sólo se desarrolla con la burguesía; sin embargo, la organización social que se desarrolla directamente basándose en la producción y el intercambio, y que forma en todas las épocas la base del Estado y de toda otra superestructura idealista, se ha designado siempre, invariablemente, con el mismo nombre". *Ibid*, p. 38.

3/ El problema de la división del Estado y la sociedad no es nuevo.

directamente de Hegel, Marx encuentra propio del capitalismo el - contener la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad y, como lo observa en "La cuestión judía", toca al capitalismo abolir una característica peculiar del feudalismo: la identidad del Estado y la sociedad; en la Edad Media, las mismas bases que sirven de sostén a la sociedad sirven, por consiguiente, al Estado. En el feudalismo nos encontramos ante una *sociedad política* y un *Estado civil*, es decir, ante la identidad del Estado y la sociedad.

El capitalismo liquida la antigua estructura social feudal, - desvincula lo político de lo civil y hace distintos al Estado y la sociedad. Pero el Estado nace de la sociedad y está determinado - por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una - dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura: la separación de la sociedad y el - Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha - política de clases.<sup>4/</sup>

Decir que la sociedad y el Estado están separados, es decir -

---

Lo tratan Bodino, Hobbes, Rousseau, Hegel y Tocqueville. Pero fue Marx quien lo ligó a las clases y sus conflictos. El problema está presente a lo largo de su obra, de su *Critica a la filosofía del derecho de Hegel* a la *Guerra civil en Francia*. Incluye obras como *La lucha de clases en Francia*, el *Dieciocho-brumario de Luis Bonaparte*, *Critica del programa de Gotha* y *La ideología alemana*.

4/ "Aquí, el 'antagonismo', la 'separación' o la 'independencia' - del Estado y de la sociedad civil o sociedad designan muy exactamente esto: la autonomía específica del Estado capitalista y de las relaciones de producción en el modo de producción capitalista se refleja, en el campo de la lucha de clases, en una autonomía de la lucha económica y de la lucha política de clases". Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, p. 166.

que existe una autonomía entre la lucha económica y la lucha política de clases; pero es decir también que la lucha económica se da en el aislamiento de los individuos, en tanto que la lucha política trasciende en colectividades, en clases en cuanto tales. La separación del Estado político no implica sino el nivel superestructural en el cual las clases contienden como clases, en tanto que la separación de la sociedad civil implica la lucha económica de clases de los individuos como individuos, es decir, luchas salariales, luchas por la jornada de trabajo.

La división de la sociedad y el Estado significa, pues, la distinción entre la lucha económica de clases y la lucha política de clases.<sup>5/</sup> Implica una autonomía de lo económico y lo político. De aquí que la división de la sociedad y el Estado<sup>6/</sup> se manifieste en su forma más clara, al través de un problema fundamental: *la autonomía relativa del Estado*. Tal autonomía se manifiesta en la in-

---

<sup>5/</sup> Según Pouantzas la división del Estado y la sociedad es el reflejo de "un desajuste específico del Estado y de la lucha económica de clases. La forma que reviste ese desajuste consiste precisamente en la relación del Estado -representativo de la 'unidad'- y el aislamiento de las relaciones sociales económicas, por medio de la soberanía popular y del cuerpo político de 'pueblo-ciudadanos'. Antagonismo del Estado y de la sociedad -quiere decir aquí desajuste y autonomía respectiva de lo político y de lo económico y desajuste del Estado y de la lucha económica de clases, 'aislada'", *Ibid*, p. 367.

<sup>6/</sup> "Ese 'antagonismo del Estado y de la sociedad' indica, sin embargo, además ... una autonomía relativa del Estado y de las clases políticamente dominantes. La relación del Estado y del interés político de esas clases, que Marx distingue muchas veces de su interés 'privado', 'económico', 'egoísta', etc., no puede establecerse más que por una autonomía relativa del Estado y de esas clases, cuyo secreto nos lo revela el *bonapartismo*: su característica esencial es precisamente la independencia particular del Estado respecto de las clases dominantes". *Ibid*, pp. 367-368.

dependencia relativa del Estado frente a las clases dominantes y - en la organización y encuadramiento del proletariado campesino o - urbano en corporaciones estatales o paraestatales, tal y como se - ha dado típicamente en el *bonapartismo*.<sup>7/</sup>

La autonomía relativa del Estado frente a la sociedad no es - sino otra forma de hacer referencia a su separación; sin embargo, también significa el creciente poder del Estado sobre la sociedad, el fortalecimiento del Estado que día con día comprime y asfixia - más y más la vida civil. Entre más autónomo es el Estado frente a la sociedad, más débil e inerme es ésta frente a aquél. Precisa- mente en la medida que el Estado es la unidad política de las cla- ses dominantes<sup>8/</sup> y que tiene como propósito evitar que la sociedad se consuma en una lucha estéril,<sup>9/</sup> es que el propio Estado puede po

---

<sup>7/</sup> Con respecto al bonapartismo, Engels afirmó lo siguiente: "el - poder del Estado ... intenta organizar un proletariado a su ser- vicio, para poner freno a la acción política de la burguesía, - ¿qué es esto sino un procedimiento bonapartista...?". Contribu- ción al problema de la vivienda, p. 638.

<sup>8/</sup> "El Estado no es otra cosa que el poder organizado conjunto de las clases poseedoras, de los terratenientes y los capitalistas, dirigido contra las clases explotadas, los campesinos y los - obreros". *Ibid*, p. 635.

<sup>9/</sup> "El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera - de la sociedad; tampoco es 'la realidad de la idea moral', 'ni la imagen y la realidad de la razón', como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desa- rrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha - enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente pa- ra conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas cla- ses con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace nece- sario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites - del 'orden'". Engels, El origen de la familia, la propiedad pri- vada y el Estado, p. 119.

nerse por encima de la sociedad<sup>10/</sup> y crear y reproducir sus propias instituciones.<sup>11/</sup> Por tanto, el Estado es capaz de gobernar para las clases dominantes en el grado en que éstas se someten, a la par con las clases dominadas, a su dominio; el Estado puede gobernar la sociedad civil y paliar las luchas que se dan en su seno, siempre que las clases dominantes -para seguir siéndolo- se subordinen a él.<sup>12/</sup>

Pues bien, el Estado gobernará a la sociedad: por igual, burgueses y proletarios, ricos y pobres, quedarán situados bajo el dominio estatal. Ha sido creada la ficción y la burguesía, clase hegemónica,<sup>13/</sup> dará la apariencia de sujetarse a las reglas del juego que ella misma ha creado. Es así como el Estado se divorcia de la sociedad como un todo para proteger los intereses de una de sus partes: el bloque en el poder que aglutina a la burguesía con otras clases y fracciones dominantes. El divorcio entre la sociedad y -

---

10/ "Ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado". *Ibid.*

11/ "Por 'Estado' se entiende, en realidad, la máquina del gobierno, o el Estado en cuanto, por efecto de la división del trabajo, forma un organismo propio, separado de la sociedad". Marx, *Critica del programa ...*, p. 27.

12/ "Los individuos burgueses sólo pueden seguir explotando a otras clases y disfrutando apaciblemente de la propiedad, la familia, la religión y el orden bajo la condición de que su clase sea condenada con las otras clases a la misma nulidad política; que para salvar la bolsa, hay que renunciar a la corona, y que la espada que había de protegerla tiene que pender al mismo tiempo sobre su misma cabeza como la espada de Damocles". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 293.

13/ En una formación social concreta coexisten varios modos de producción. En el capitalismo conviven hoy en día varios modos de producción, bajo el predominio del capitalista. Por ello, en el crisol de las clases y fracciones dominantes, la hegemonía entre ellas corresponde a la burguesía.

el Estado sólo es comprensible si se entiende que este último, para realizar su función y establecer la ficción de unidad, se erige como un ente soberano que protege a unas clases frente a las demás. Para mantenerse como clases dominantes, deben saberse formalmente gobernadas;<sup>14/</sup> el Estado es una necesidad y la burguesía ha de tolerarlo porque el Estado sirve a sus fines. El Estado es, al fin de cuentas, un Estado capitalista que gobierna en interés de la burguesía.

Por todo esto, es pertinente y deseable que la construcción - del conocimiento en Administración Pública deba partir del estudio del divorcio del Estado y la sociedad y del carácter burgués del - gobierno capitalista. El Estado gobierna a todos, pero bajo la siguiente condición: gobierna en interés de unas clases. Las clases dominantes, al adoptar el papel ciudadano, con los deberes y obligaciones que implica, no han enajenado su condición de propietarias de los medios de producción, ni su posición dominante. El gobierno,<sup>15/</sup> por tanto, como ejercicio del poder del Estado en la sociedad, sólo toma realidad en las clases dominadas.

Por tanto, la falacia del estudio de la Administración Públ-

---

<sup>14/</sup> "Cuando la burguesía excomulga como 'socialista' lo que antes ensalzaba como 'liberal', confiesa que su propio interés le ordena esquivar el peligro de su gobierno propio, que para poder imponer la tranquilidad en el país tiene que imponérsela ante todo a su parlamento burgués, que para mantener intacto su poder social tiene que quebrantar su poder político". Marx. -- op. cit. p. 293.

<sup>15/</sup> "El gobierno son los instrumentos de la represión, son los órganos de la autoridad, es el ejército, es la policía, son los funcionarios, los jueces, los ministros". Marx, La lucha de - clases en Francia, p. 214.

ca ha consistido en concebir el gobierno con independencia de las clases, sobre todo de la dominante, atendiendo en especial a la idea de que la administración pública es una "servidora" de la sociedad. El gobierno, de este modo, sólo ha sido estudiado desde el ángulo del servicio, omitiéndose casi por completo su carácter político de dominio.

Como en cualquier disciplina social, en la Administración Pública también existen discrepancias en la definición del objeto de estudio. Sin embargo, tales discrepancias obedecen al desenvolvimiento académico de la disciplina al través de los diferentes enfoques a los cuales se ha visto sujeta. Así, por ejemplo, a principios de siglo se contemplaba la administración pública como un instrumento; hacia la década de los treintas se le observaba como proceso; y en los cincuentas como organización. El común denominador de los enfoques, sin embargo, la entiende como una organización específica y hasta independiente de la estructura gubernamental. Y en ello se ha basado el error de presentarla como algo marginable de la política; error que, entre paréntesis, originó el éxito de las interpretaciones gerencialistas.

Contra estas concepciones mecánicas y apolíticas, la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública. El gobierno, hemos dicho, es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad

y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos.

Los planteamientos de definición de la Administración Pública abordados por los polítólogos han sido, desde el punto de vista - disciplinario y académico, certeros; pero el problema ha sido tratado de manera exclusivamente metodológica, sin conexión directa - con la realidad. Esto no quiere decir que el estudio de la Administración Pública no esté basado en la realidad; si lo está, y - quienes lo han producido han situado sus bases en ella. in embargo, los publiadministrativistas no han tenido una conciencia histórica de la administración pública y, por tanto, han elaborado reglas generales que sólo son aplicables al capitalismo avanzado.

Del mismo modo, el problema de definición ha quedado confinado al marco de la metodología, concentrándose el esfuerzo en la - precisión conceptual, más que en la fidelidad de las categorías - con los hechos. Es así como se intentó definir la administración pública a partir de su distinción de la política, sin probarse que existiera tal separación; y, en el mejor de los casos, de haberse probado tal desunión, se habría comenzado al margen del hecho fundamental: el divorcio de la sociedad y el Estado.

La obra de los estudiosos -Wilson, Goodnow, Willoughby, Moreland y Weber- ha dado origen a la celeberrima dicotomía política-administración; es esta dicotomía el centro del planteamiento de - la Administración Pública como disciplina. Sin embargo, la dicotomía no debe observarse como un problema meramente disciplinario; - la dicotomía es algo más que un planteamiento metodológico. Es la expresión distorsionada de un hecho real: el divorcio de la so-

ciedad y el Estado. Y este hecho es el punto de arranque del replanteamiento de la Administración Pública como disciplina académica. El desarrollo de esta argumentación se realiza en el capítulo siguiente.

La división del Estado y la sociedad es profundamente estudiado por Hegel y Marx; pero, además, vinculan este problema al centro del estudio de la Administración Pública: el objeto. Es decir, al definir al gobierno como relación del Estado y la sociedad, - identifican y sitúan al poder ejecutivo como el objeto de estudio de la Administración Pública. Por tanto, ubican el estudio de la Administración Pública sobre su base real y determinante: el divorcio del Estado y la sociedad. Por tanto, Hegel y Marx, además de Bodino, Hobbes, Rousseau y Tocqueville, han aportado una valiosa contribución al estudio de la Administración Pública que ha sido - desatendida y que bien merece tomarse en consideración para situar nuestra disciplina sobre tierra firme. Una parte importante de esta contribución es, como aspecto de la división del Estado y la sociedad, la separación entre vida pública y vida privada.

## 6. Vida pública y vida privada

En el modo de producción capitalista la sociedad y el Estado, escindidos, expresan dos mundos diferentes: lo particular y lo universal. El capitalismo, al expropiar a los antiguos propietarios de los medios de producción, los feudatarios, también expropia a las comunidades y los pequeños propietarios, disolviendo los vínculos genéricos que unían a los hombres entre sí: crea en el propie-

tario privado al individuo aislado de otros individuos como él. Cada individuo es una condición de cada individuo;<sup>16/</sup> es decir, por su propia condición particular todo individuo está condicionado - por otro individuo. Decir individualidad es decir interdependencia.<sup>17/</sup>

Una clase, la burguesía, hace de la sociedad una imagen de sus intereses; la sociedad civil no es sino el conjunto de las clases que han asumido las características de la clase que, como clase hegemónica, dicta su propia forma definida por la propiedad privada, de acuerdo con el modo de producción capitalista. Cada individuo existe como tal por cuanto es propietario: a imagen de la propiedad de los medios de producción, las clases dominadas son invitadas a poseer como propietarios privados y, por lo tanto, a individualizarse. El hombre genérico, como miembro de clase, desapa

16/ "Cada uno parece hacer precisamente lo opuesto al otro y se figura poder ser en cuanto mantiene al otro distante de sí y, - sin embargo, cada uno tiene al otro como su condición. Así, - vemos a la mayoría considerar como una violación a su particularidad, por ejemplo, los pagos de impuestos, como algo hostil a ellos, lo cual va en desmedro de su finalidad". Hegel, Filosofía del derecho, p. 211.

17/ "En rigor y hablando en sentido prosaico, los miembros de la sociedad burguesa no son átomos. La cualidad característica del átomo consiste en no tener ninguna cualidades y, por tanto, ninguna clase de relaciones con otros entes fuera de él, - condicionadas por su propia necesidad natural. El átomo carece de necesidades, se basta a sí mismo. El individuo egoísta de la sociedad burguesa puede, en su representación insensible y en su abstracción sin vida, inflarse hasta convertirse en átomo, es decir, en un ente bienaventurado, carente de relaciones y necesidades, 'que se basta a sí mismo y está dotado de absoluta plenitud. Pero la desdichada realidad sensible hace caso omiso a su representación; cada uno de sus sentidos le obliga a creer en el sentido del mundo y de los individuos fuera de él, e incluso su estómago profano le recuerda diariamente - que el mundo fuera de él no es un mundo vacío, sino que en rigor tiene que llenarlo". Marx y Engels, La sagrada familia, p. 187.

rece para dejar paso al hombre individual. Es así como la burguesía, además de identificar a las otras clases y fracciones dominantes con ella misma, identifica a las clases dominadas con la sociedad que ha sido creada a su semejanza.<sup>18/</sup>

El individuo, aislado en cuanto tal en el engranaje de la producción, debe sin embargo seguir siendo un ser genérico; pero como lo genérico no es propio de la sociedad civil, el individuo entra en contacto con los demás, como colectividad, en el Estado. Así, en contraste a la individualidad de la sociedad, el Estado como universalidad hace retornar al hombre al ser genérico. La sociedad y el Estado, al quedar separados, divorcian a su vez al hombre como ser social y como ser político; es como si una misma persona tuviera, a la vez, dos vidas:<sup>19/</sup> en la sociedad una vida individual, pero terrenal; en el Estado una vida genérica, pero celestial. La fórmula burguesa de la sociedad civil ha hecho una doble conversión: por una parte ha transformado a los hombres ligados a la producción material en individuos egoístas y, por otra, los ha cambiado en -

18/ Ya a finales del siglo XVIII Sieyés había formulado la concepción burguesa de la sociedad civil, al afirmar que "el Tercer /Estado/ abraza, pues, todo lo que pertenece a la nación; y todo lo que no es el Tercero no puede ser mirado como la nación. ¿Qué es el Tercero? Todo". *¿Qué es el tercer Estado?*, pp. 14-15.

19/ "El Estado político perfecto es, por su esencia, la vida del hombre en cuanto especie, en oposición a su vida material... Allí donde el Estado ha logrado un auténtico desarrollo, el hombre lleva, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la realidad, en la existencia, una doble vida, una celestial y una terrenal, la vida en la comunidad política, en la que se considera como ser colectivo, y la vida en la sociedad civil, en la que actúa como particular; considera a los hombres como medios, se degrada a sí mismo como medio y se convierte en juguete de poderes extraños". Marx, "La cuestión judía", pp. 232-233.

entes universales y abstractos, que asumen el papel de "ciudadanos" en el Estado, el cual ha sido, recordémoslo, engendrado en el seno de la sociedad civil y que sin embargo está divorciado de ella. En el Estado, el hombre es un ser abstracto y formal, un hombre imaginario; la sociedad civil, en contraste, da cabida al hombre real, pero como individuo egoísta cuya existencia real, no imaginaria, - sólo es posible en su propio seno y, por tanto, al margen del Estado.<sup>20/</sup>

El capitalismo, al liquidar al feudalismo y disolver los vínculos sociales que le fueron propios, rompe los lazos que encadenaban el individualismo egoísta de la burguesía.<sup>21/</sup> El capitalismo - forja una nueva sociedad a partir de la creación de una sociedad civil, no política; por la creación de un Estado político, no civil.<sup>22/</sup>

---

20/ "Todos los presupuestos de esa vida egoísta siguen vigentes al margen de la esfera del Estado, en la sociedad burguesa, pero como cualidades de la sociedad civil". *Ibid.*

21/ "Escindida la sociedad burguesa en sus partes integrantes más simples, de una parte los individuos y de la otra los elementos materiales y espirituales que forman el contenido vital, - la situación burguesa de esos individuos ... pero la puesta en práctica del idealismo del Estado fue, al mismo tiempo la puesta en práctica del materialismo de la sociedad burguesa. La supresión del yugo político fue al mismo tiempo la supresión de las ataduras que sujetaban el espíritu egoísta de la sociedad burguesa. La emancipación política fue contemporáneamente, la emancipación de la sociedad burguesa de la política, de la apariencia misma de un contenido universal". *Ibid.*

22/ "La revolución política, que derrocó ese poder señorial, y elevó los asuntos del Estado a asuntos del pueblo y que constituyó al Estado político en asunto general... suprimió con ello - el carácter político de la sociedad burguesa ... las determinadas actividades y condiciones de la vida descendieron hasta - una significación puramente individual. Dejaron de representar la relación general entre el individuo y el conjunto del Estado. Lejos de ello, la cosa pública en cuanto tal pasó a -

La división entre la sociedad civil y el Estado político burgueses originó, esencial y típicamente en la Revolución Francesa, la escisión entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano. Derechos del hombre son los derechos que se han forjado en la sociedad civil<sup>23/</sup> y expresan el egoísmo burgués del individuo - que, a diferencia del ciudadano abstracto de la comunidad política, es el que verdaderamente existe; los derechos del hombre son, por tanto, los derechos naturales del individuo. Los derechos del ciudadano, por su parte, han sido engendrados en el Estado político. Como ciudadano, el hombre político no es un ser real, sino abstracto, una persona moral<sup>24/</sup> que expresa la universalidad del Estado.

El capitalismo, como ya dijimos, liquida el feudalismo, orden social que le precedió. La sociedad y el Estado capitalistas sólo son posibles con la disolución de una formación social en la que -

---

ser ahora de incumbencia general de todo individuo, y la función pública su función universal... Liberó de sus ataduras - al espíritu político, que se hallaba escindido, dividido y estancado en los callejones sin salida de la sociedad feudal; lo aglutinó sacándolo de esta dispersión, lo liberó de su confusión con la vida burguesa a la que se había unido y lo constituyó en la esfera de la comunidad, de la actividad universal - del pueblo, en el ideal de independencia con respecto a aquellos elementos particulares de la vida burguesa". Ibid, p.247.

23/ "El hombre, en cuanto miembro de la sociedad civil, el hombre no político, aparece necesariamente como el hombre natural. Los *droits de l'homme* aparecen como *droits naturels*, pues la actividad consciente de sí misma se concentra en el acto político". Ibid, p. 248.

24/ "El hombre, en cuanto miembro de la sociedad burguesa, es considerado como el verdadero hombre, como el *homme* a diferencia del *citoyen*, por ser hombre en su inmediata existencia sensible e individual, mientras que el hombre político sólo es el - hombre abstracto, artificial, el hombre en cuanto persona alegórica, moral ... la emancipación política es la reducción del hombre, de una parte, a miembro de la sociedad burguesa, al individuo egoísta independiente y, de otra parte, al ciudadano - del Estado, a la persona moral". Ibid.

la sociedad y el Estado se confunden, en la que la política está - atomizada en enclaves señoriales y en la que se entremezclan intimamente los elementos de la sociedad -trabajo, familia y propiedad- con la corporación, el estamento y el latifundio.<sup>25/</sup> En la Edad - Media, sociedad y Estado son una identidad y, como tal, comparten las unidades fundamentales de trabajo-corporación, familia-estamento y propiedad-latifundio. El capitalismo, liquidiando la corporación, el estamento y el latifundio, escinde lo que hasta entonces era una identidad y separa a la sociedad civil del Estado político, haciendo que el trabajo, la familia y la propiedad sean elementos fundamentales y exclusivos de la primera. Y haciendo también que el Estado político no descance ya ni en ellos, ni en la relación entre el individuo y una colectividad adscriptiva -corporación, estamento o latifundio- como en el feudalismo; relación individuo-colectividad que allí significaba también la relación entre el individuo y el Estado feudal, no diferenciado de lo social y enclausurado en la independencia señorial.

El Estado capitalista crea una sociedad no política y un Estado no civil y, por tanto, puede representar la dualidad de derechos que hacen del hombre, a la vez, un hombre civil y un hombre -

---

25/ "La vieja sociedad civil tenía directamente un carácter político, es decir, los elementos de la vida burguesa, como por ejemplo la posesión, o la familia, o el modo de trabajo, se habían elevado al plano de elementos de la vida estatal, bajo la forma de propiedad territorial, el estamento o la corporación". *Ibid*, p. 246.

político,<sup>26/</sup> un hombre celestial y un hombre real.<sup>27/</sup> En el capitalismo la escisión de la sociedad y el Estado disocia, a su vez, la vida del hombre como individuo egoísta y como ser genérico, pero abstracto.<sup>28/</sup>

Los derechos del hombre, del hombre burgués, son, por tanto, los derechos de la sociedad creada por la burguesía. Libertad, igualdad, seguridad y propiedad, según la Declaración de los Derechos del Hombre, son derechos naturales e imprescriptibles que garantizan la propia condición humana. Sin embargo, los derechos del hombre no son sino los derechos del individuo egoísta que integra

---

26/ "Los droits de l'homme, los derechos del hombre, en cuanto tales, se distinguen así de los droits du citoyen, de los derechos del ciudadano. ¿Quién es el hombre distinto del ciudadano? Ni más ni menos que el miembro de la sociedad burguesa. ¿Por qué el miembro de la sociedad burguesa se llama 'hombre', simplemente hombre, y por qué sus derechos se llaman derechos del hombre? ¿Cómo se explica esto? Podemos explicarlo remitiéndonos a las relaciones entre el Estado político y la sociedad burguesa ... los llamados derechos del hombre, los droits de l'homme en cuanto distintos a los droits du citoyen, no son sino los derechos del miembro de la sociedad burguesa, es decir, el hombre egoísta, el hombre separado del hombre y de la comunidad". *Ibid*, pp. 242-243.

27/ "Los hombres del Estado político son religiosos por el dualismo existente entre la vida individual y la genérica, entre la vida de la sociedad burguesa y la vida política; son religiosos en la medida en que el hombre se comporta con respecto a la vida del Estado, localizada en el más allá de su individualidad real, como con respecto a su verdadera vida; religiosos en cuanto que, aquí, la religión es el espíritu de la sociedad burguesa, la expresión del divorcio y del alejamiento del hombre con respecto al hombre". *Ibid*, p. 239.

28/ "El hombre, en su inmediata realidad, en la sociedad civil, es un ser profano. Aquí donde pasa ante sí mismo y ante los otros por un individuo real es una manifestación carente de verdad. Por el contrario, en el Estado, donde el hombre es considerado como un ser genérico, es el miembro imaginario de una presunta soberanía y está privado de su vida real individual e inmerso en una real universalidad". *Ibid*, p. 233.

gra la sociedad civil.<sup>29/</sup> La sociedad civil, base y fundamento sobre la cual se edifica el Estado es, en tanto que suma de individuos egoístas, la negación material de la vida genérica que, únicamente como sombra del hombre real, constituye el Estado.

Arraigado en una base constituida por individuos egoístas, el Estado aparece como el espectro fantasmagórico e invertido de la realidad de la sociedad civil. El Estado, por tanto, sólo integra como ciudadanos, a hombres imaginarios. Sin embargo, la sociedad civil es también impotente para forjar al hombre genérico;<sup>30/</sup> así como el Estado representa en el ciudadano, como ser genérico, la sombra del hombre real, la sociedad civil expresa en el individuo, la realidad del hombre. Pero ni la sociedad ni el Estado resuelven la existencia real del hombre genérico.<sup>31/</sup>

El Estado no resuelve la participación política ciudadana porque la ciudadanía es una ficción; el ser colectivo en el Estado es

---

<sup>29/</sup> "Ninguno de los derechos humanos trasciende, por tanto, el hombre egoísta, el hombre como miembro de la sociedad burguesa, - es decir, el individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada y disociado de la comunidad". *Ibid.*, p. 244.

<sup>30/</sup> "Muy lejos de concebir al hombre como ser genérico, estos derechos /los del hombre/ hacen aparecer, por el contrario, la vida genérica misma, la sociedad, como un marco externo a los individuos, como una limitación de su independencia originaria. El único nexo que los mantiene en cohesión es la necesidad natural, la necesidad y el interés privado, la conservación de su propiedad y de su persona egoísta". *Ibid.*

<sup>31/</sup> "Sólo cuando el hombre individual real reincorpora a sí al ciudadano abstracto y se convierte como hombre individual en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales; sólo cuando el hombre ha reconocido y organizado sus 'fuerzas propias' como fuerzas sociales y cuando por lo tanto, no desglosa de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza política, sólo entonces se lleva al cabo la emancipación humana". *Ibid.*, p. 249.

un ser ficticio. La sociedad civil no resuelve la integración genérica del hombre real, porque el individuo -como lo expresan sus derechos- es un ser egoísta y está divorciado del hombre y de la comunidad.<sup>32/</sup> El derecho a la propiedad resume el resto de los derechos del hombre y evidencia el carácter burgués de este tipo de propiedad: la privada.<sup>33/</sup> Del divorcio entre la sociedad civil -compuesta por individuos egoístas- y el Estado político -formalmente integrado por seres genéricos, ficticios- deberá establecerse el carácter público -es decir, político- de la administración del Estado y, fundamentalmente, el carácter de la administración pública como una relación entre el Estado ; la sociedad, entre lo universal y abstracto, y lo individual y real.

La separación entre la sociedad civil y el Estado político expresa además de la escisión entre el ciudadano abstracto y el individuo

32/ Marx, al analizar los derechos del hombre, puso especial atención en los derechos a la libertad y la seguridad. La primera como condición de la propiedad; la segunda como garantía del egoísmo. "El derecho humano de la libertad no está basado en la unión del hombre con el hombre sino, por el contrario, en la separación del hombre con respecto del hombre. Es el derecho a esta disociación, el derecho del individuo delimitado, -limitado a sí mismo ... la aplicación práctica del derecho humano de la libertad es el derecho humano de la propiedad privada" ... "La seguridad es el concepto social supremo de la sociedad burguesa, el concepto de policía, de acuerdo con el cual toda la sociedad existe para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de la persona, de sus derechos y de su propiedad ... el concepto de seguridad no hace que la sociedad burguesa supere su egoísmo. La seguridad es, por el contrario, la garantía de ese egoísmo". *Ibid*, pp. 243-244.

33/ "El derecho del hombre a la propiedad privada es el derecho a disfrutar de su patrimonio y a disponer de él abiertamente (*a su gré*), sin atender al resto de los hombres, independientemente de la sociedad". *Ibid*.

viduo concreto, la autonomía de la sociedad respecto del Estado y la autonomía del Estado respecto de la sociedad; o para expresarlo de otra manera, la existencia del Estado que, engendrado en la sociedad, queda separado de ella adquiriendo autonomía y sustancia. El Estado, formalmente integrado por seres abstractos, no es sin embargo algo abstracto; el Estado, incorpóreo de ciudadanos, se corporiza por cuanto recluta de la sociedad civil su propia membresía: la burocracia. La sociedad civil, por su parte, creada a imagen y semejanza de la burguesía, sustentada en el egoísmo y la propiedad privada, da vida a las clases sociales que monopolizan la propiedad privada o se encuentran al margen de ella. Debido a que las actividades civiles son atribuidas a las clases sociales y distribuidas entre sus individuos, como atribuciones particulares, - conteniendo entonces la sociedad civil los trabajos particulares, y debido a que el Estado asume las funciones generales que se desprenden de su carácter universal,<sup>34/</sup> también quedan divididos, por tanto, el interés particular y el interés común.

## 7. Interés común e interés particular

La distinción entre trabajos particulares y funciones públicas tiene como supuesto, la división social del trabajo.<sup>35/</sup> Cada

<sup>34/</sup> Al argumentar el carácter de totalidad del Tercer Estado, la burguesía, Sieyés afirma que había asumido tanto los "trabajos particulares" como las "funciones públicas". Op.cit., pp. 5-7.

<sup>35/</sup> "La división del trabajo lleva aparejada, además, la contradicción entre el interés del individuo concreto o de una determinada familia y el interés común de todos los individuos relacionados entre sí, interés común que no existe, ciertamente, - tan sólo en la idea, como algo 'general', sino que se presenta

individuo o núcleo familiar supone, además de su propio interés - particular, un interés general, colectivo. En el capitalismo, sin embargo, el interés común plasmado en las funciones públicas se - convierte en un poder ajeno y hostil que somete a los individuos, en vez de ser sometido por ellos; tal poder es el Estado. Es cierto que por interés común no debe entenderse algo ilusorio, ya que de la interdependencia de los individuos brotan necesidades colectivas que sólo pueden ser resueltas por un esfuerzo igualmente colectivo, es decir, que engendran un interés común. Sin embargo, - la sociedad capitalista es una sociedad de clases y el Estado que se ha edificado por encima de ella, tiene como propósito atemperar y paliar el conflicto de esas clases pretendiendo, a la par, garantizar la unidad burguesa de la nación. Por tanto, al ponerse por encima de la sociedad,<sup>36/</sup> el Estado, como unidad política de las - clases dominantes, se divorcia de los intereses individuales y, a la vez, del interés común real, el cual aspira encarnar a título - de Estado nacional. El Estado se basa en la contradicción entre - interés común e interés individual y sólo representa el interés co

---

en la realidad, ante todo, como una relación de mutua dependencia de los individuos entre quienes aparece dividido el trabajo". Marx y Engels, *La ideología alemana*, p. 34.

<sup>36/</sup> "Esta plasmación de las actividades sociales, esta consolidación de nuestros propios productos en un poder material erigido sobre nosotros, sustraído a nuestro control, que levanta - una barrera ante nuestra expectativa y destruye nuestros cálculos, es uno de los momentos fundamentales que se destacan en - todo el desarrollo histórico anterior, y precisamente por virtud de esta contradicción entre el interés particular y el interés común, en cuanto Estado, una forma propia e independiente, separada de los reales intereses particulares y colectivos, y al mismo tiempo, como una comunidad ilusoria, pero siempre - sobre la base real de los vínculos existentes". *Ibid.*

mún de las clases dominantes; pero, en ningún caso, el interés común de la sociedad.

El Estado es una comunidad ilusoria basada en los intereses comunes reales de las clases dominantes, un poder material, ajeno, extraño, divorciado no sólo del interés particular de cada individuo, sino también del interés común real, convertido, entonces, en una ilusión. Por esta razón, el Estado no sólo está divorciado de la individualidad plasmada en la sociedad civil, sino de los intereses comunes de todos los individuos que, como intereses comunes, no comprenden la sociedad civil de conjunto, sino las clases sociales que la integran. Por esto el Estado no gobierna sólo con separación de los intereses individuales, sino también deslindado de los intereses comunes de los individuos como clases; gobierna en beneficio de algunas de ellas, de las clases dominantes.

Por tanto, los intereses individuales se plasman como intereses colectivos, pero parciales, en cuanto se integran en una clase; el Estado no sólo está divorciado ; en contradicción con esos intereses individuales, sino también con los intereses colectivos de los individuos en cuanto se integra en las clases dominadas. De este modo, el Estado se basa en el conflicto entre el interés particular y el interés común, mismo que sustituye por un interés colectivo de clase y que se constituye en algo material y ajeno a la sociedad,<sup>37/</sup> porque sólo representa el interés colectivo de las cla

---

<sup>37/</sup> "La lucha práctica de estos intereses particulares que constan temente y de un modo real se enfrentan a los intereses comunes o que ilusoriamente se creen tales, impone como algo necesario la interposición práctica y el refrenamiento por el interés -

ses dominantes. La autonomía relativa del Estado descansa, así, en la contradicción entre interés individual e interés colectivo, por un lado, y por el otro, en la contradicción de los intereses comunes materializados en las clases, como clases en pugna.

Las clases dominantes y, en particular la clase hegemónica, -la burguesía,<sup>38/</sup> concretan sus intereses como poder común, organizándose en unidad dentro del Estado mismo. El Estado capitalista es la organización creada por la burguesía para defender sus intereses y dar protección a la propiedad privada de los medios de producción. La burguesía pretende hacer de sus intereses comunes de clase los intereses comunes de la sociedad civil; el Estado, organización de clase, pretende salvar su divorcio con la sociedad aspirando a dar unidad a la propia sociedad. La unidad social es, -por tanto, la unidad burguesa de la nación, el reclame del Estado capitalista por establecer -como dice Marx- la "unidad burguesa de

---

'general' ilusorio bajo la forma del Estado. El poder social, es decir, la fuerza de producción multiplicada, que nace por obra de la cooperación de los diferentes individuos bajo la división del trabajo, se les aparece a estos individuos, por no tratarse de una cooperación voluntaria, sino como un poder ajeno, situado al margen de ellos, que no saben de dónde procede ni a dónde se dirige y que, por tanto, no pueden ya dominar, -sino que recorre, por el contrario, una serie de fases y etapas de desarrollo peculiar e independiente de la voluntad y de los actos de los hombres y que incluso dirige esa voluntad y esos actos". Ibid, pp. 35-36.

38/ "La burguesía, por ser ya una clase, y no un simple estamento, se halla obligada a organizarse en un plano nacional y no solamente en un plano local y dar a su interés medio una forma general. Mediante la emancipación de la propiedad privada con respecto a la comunidad, el Estado cobra una existencia especial junto a la sociedad civil y al margen de ella". Ibid, p. 72.

la nación". El Estado pretende salvar el divorcio entre los intereses de clase de la burguesía y el proletariado, creando el interés común que él mismo aspira a representar; el Estado no es sino la unidad de clase, la unidad del interés común de las clases dominantes.<sup>39/</sup>

Conforme a todo lo anterior, nos encontramos ante la evidencia de que el divorcio del Estado y la sociedad se expresa en forma doble: por un lado, al través del antagonismo entre la vida pública y la vida privada y, por el otro, al través de la contradicción entre interés particular e interés común. De ello se desprende que la separación Estado-sociedad debe entenderse como la autonomía relativa del Estado frente a la sociedad; sociedad que lo ha engendrado y lo hace vivir. La división del Estado y la sociedad implica, como dijimos, la existencia de dos entes distintos que, para existir requieren separarse y, a la vez, relacionarse; su división es una relación dialéctica entre estructura y superestructura, relación mutuamente necesaria a partir de su existencia separada: precisamente es la separación lo que permite que existan. Del mismo modo como las condiciones materiales de existencia produjeron en la Edad Media la identidad del Estado y la sociedad, en el capitalismo las condiciones materiales de existencia han producido su separación. Es así, porque el dominio de unas clases sobre las otras no es posible sino en la medida en que las clases dominantes.

---

39/ El Estado capitalista es "la forma de organización que se dan necesariamente los burgueses, tanto en lo interior como en lo exterior, para la mutua garantía de su propiedad y de sus intereses". *Ibid.*

aseguren su poder afianzando primero su unidad de clase en el Estado, como organización de la unidad de clase.<sup>40/</sup>

De todo esto se deriva que las existencias separadas del Estado y de la sociedad, implican una recíproca necesidad: implica la necesidad de su relación, la relación entre la estructura y la superestructura. El Estado sólo existe para la conservación de la sociedad; debe reproducir las condiciones de existencia de las clases y reproducir, paralelamente, las relaciones de producción sobre las cuales se levanta todo el edificio social, político e ideológico. La primera función del Estado es la de reproducir las condiciones y las relaciones de producción sociales; por tanto, el Estado se divorcia de la sociedad para reproducir las condiciones de explotación del trabajo asalariado, reproduciendo a la vez las relaciones de producción entre el capital y el trabajo. El Estado, de este modo, se relaciona con la sociedad y la sociedad se relaciona con el Estado. Las clases y la administración pública, como veremos en el capítulo siguiente, constituyen las formas de relación que se establecen entre la sociedad y el Estado.

---

40/ "Como el Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, la clase económicamente más poderosa que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida". Engels, El origen..., p. 201.

IV. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. CLASES SOCIALES Y ADMINISTRACION PUBLICA	103-148
8. División social del trabajo y regímenes Políticos. . . . .	103
9. Las clases sociales como mediación entre la sociedad y el Estado . . . . .	112
10. Dicotomía política-administración. El legislativo y el ejecutivo . . . . .	120
11. La administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. . . . .	138

#### IV. REPLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. CLASES SOCIALES Y ADMINISTRACION PUBLICA

##### 8. División social del trabajo y regímenes políticos

Como fue establecido en el capítulo precedente, la división social del trabajo va aparejada a la distinción entre interés privado e interés común. El primero yace en la sociedad civil, el segundo en el Estado. Sin embargo, el Estado encarna un interés común ilusorio en la medida en que es la organización de los intereses comunes de las clases dominantes; el Estado, por tanto, asume en interés común de las clases dominantes la realización de distintas funciones públicas. Estas funciones del Estado se desprenden, sin embargo, del desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas y toman expresión en la división social del trabajo.

Pero el Estado sólo sufre el efecto de la división del trabajo; en su seno la división social del trabajo produce una división de funciones públicas, una separación en la organización funcional del Estado. La adscripción de las funciones públicas entre los distintos organismos del Estado, toma expresión en la composición institucional del Estado, es decir, en el régimen político. Desde este punto de vista, los regímenes políticos son el resultado de la organización funcional del Estado, de la distinción de las funciones públicas.

La organización del Estado en regímenes políticos ha tenido -

diferentes modalidades al través de la historia: el despotismo - oriental, por ejemplo, se caracterizó por la concentración de las funciones públicas en la autoridad del emperador y por la organización de estas funciones como servicios administrativos especializados, dotados de poder jurisdiccional; no hay una separación entre legislación, ejecución y jurisdicción. Lo mismo ocurre en la Ciudad-Estado, en la cual la propia división funcional aún no aparece; existen grandes cuerpos colegiales en los que las decisiones son tomadas de común acuerdo, pero sin especialización o jerarquía. En la Edad Media, por su parte, se desconoce la distinción entre lo público y lo privado, lo político y lo social, creando una escala jerárquica piramidal de vasallaje, que relaciona como personas particulares al señor y su protegido, y a éste, como señor, con su propio protegido y así sucesivamente. Las monarquías medievales, construidas sobre cimientos feudales, desarrollan relativamente las funciones públicas y, por tanto, hay una ausencia de especialización; paralelamente se crea la administración doméstica-patrimonial, ligada a la persona del rey -no al reino como institución- y es encargada de la gestión del patrimonio privado del monarca.

El despotismo oriental, la Ciudad-Estado y la monarquía medieval crearon regímenes políticos plurifuncionales, sin especialización funcional ni, mucho menos, una división tripartita de poderes. Si bien es cierto que fue Aristóteles quien propuso antes que nadie esta división, también lo es que tal división respondían en la *Polis* griega a una distinción funcional, a una separación de proce-

dimientos en el interior de los organismos colegiados, pero no entre los organismos colegiados mismos; la división de funciones no se concreta en un órgano que le sea correspondiente. Por ello, la teoría de la división de poderes no es desarrollada sino hasta que existen las condiciones materiales que dividen, en la realidad, - los organismos del Estado. La división de poderes no existe sino hasta que, como condición histórica, se desarrolla la división social del trabajo en el modo de producción capitalista.

Es de sobra conocida la teoría de la división de poderes como para abundar en ella. Por consiguiente, sólo haremos consideraciones relativas a nuestro asunto. Fue John Locke quien junto a los poderes ejecutivo y legislativo propuso antes que nadie, un tercer poder que no es el judicial sino el federativo; la causa probable de un planteamiento tal puede atribuirse a la inclusión de lo judicial dentro del poder ejecutivo, en Inglaterra. Entre los ingleses las instituciones judiciales, además, también tenían un carácter ejecutivo. Tal es el caso de los *iudici itinerantes*, jueces ambulantes, que eran a la vez judiciales y administrativos. De todo esto se desprende que en Inglaterra entre los siglos XVII y - XVIII, no se habían dividido los poderes ejecutivo y judicial. Por todo esto resulta curioso y sorprendente que Montesquieu proponga en Francia -en su obra *El espíritu de las leyes*, capítulo "La constitución de Inglaterra- una división tripartita de poderes incluyendo al judicial, evidentemente inspirada en el caso inglés.

De todo esto se concluye que la división de poderes no puede corresponder a formulaciones intelectuales que no estén basadas en

la realidad, esto es, en el desarrollo de la división social del trabajo en un momento histórico determinado. El grado de división social del trabajo determina la formación, diferenciación y especialización que alcanzan las instituciones de la sociedad civil y, por tanto, del Estado. A mayor división del trabajo social, corresponde una mayor diferenciación y especialización de la organización del Estado, es decir, el régimen político.

La división social del trabajo, sin embargo, no sólo determina la diferenciación y especialización de las instituciones políticas, sino también las modalidades que adquieren sus relaciones. Así, la organización de poderes puede adoptar tres características, según una tradicional tipología: división, colaboración o confusión de poderes. Otras interpretaciones tipológicas hacen énfasis en el carácter jerárquico o poliárquico de la organización del poder, sugiriendo la distinción entre regímenes unitarios y regímenes pluralistas. Hoy en día, independientemente de las clasificaciones, existe consenso en el sentido de agregar los partidos y el sistema electoral a las tradicionales instituciones públicas -el parlamento, las cortes judiciales y la administración pública-, para ofrecer una panorámica completa de la vida política moderna.

En todo caso, lo importante es destacar la estrecha relación entre división social del trabajo y el régimen político, porque determina el grado de madurez alcanzado por las instituciones políticas capitalistas y el nivel de distinción estructural entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Ambos poderes adquieren plena distinción en el capitalismo, de un modo gradual y creciente, -

inspirando en los siglos XVIII y XIX la teoría bipartita de poderes que, a su vez, sirvió de fuente a la dicotomía política-administración del siglo XX. Comprender el régimen político es entender la forma como el Estado y la sociedad contraen determinadas relaciones que median y compensan su división, concretando en el poder legislativo la representación de la sociedad en el Estado y en el poder ejecutivo la representación del Estado en la sociedad. Conforme este esquema, el poder judicial, como función ejecutiva, queda incluido junto con el poder ejecutivo en la acción gubernamental - que pone en contacto al Estado con la sociedad; por su parte, el poder legislativo permanece como relación que vincula la sociedad con el Estado.

El régimen político contempla las organizaciones que la sociedad y el Estado convienen en establecer para su mutua relación. Los poderes son las instancias de esa relación. Los diputados y senadores son la representación de la sociedad civil en el Estado, en tanto que los jueces y los funcionarios son la representación - del Estado en la sociedad; senadores y diputados representan a individuos que, como ciudadanos, entran por medio de ellos en contacto con el Estado; jueces y funcionarios, por su parte, son los representantes del Estado que, por designación superior, lo ponen en contacto con la sociedad y sus individuos. Los poderes, por tanto, constituyen lo esencial del régimen político, al cual habrán de - agregarse -al aplicarse el espectro de participación política de - los individuos- los partidos y los procedimientos (elecciones, referenda, etc.) al través de los cuales adquieren representación en el Estado.

Estas consideraciones nos sitúan ante la distinción entre régimen político y gobierno, categorías frecuentemente confundidas. Su primera diferencia radica en la que es propia entre el todo y la parte: el régimen es el todo, el gobierno la parte, es decir, - el poder ejecutivo. En tanto el régimen político integra los tres poderes -inclusive al ejecutivo, los partidos y los procedimientos políticos inherentes-, el gobierno se concreta a la tarea de realizar la actividad del Estado. La segunda diferencia, que se deriva de la primera, comprende al régimen político como el conjunto institucional del Estado; es el "espíritu" y el organismo material - del Estado, el escenario en el cual se desenvuelve la vida política. El gobierno, en contraste, es el "centro nervioso" del Estado, su cerebro y sistema "múscular". Por hacer una analogía con la medicina, el régimen es la anatomía del Estado, en tanto que el gobierno es su fisiología.

La división social del trabajo y los regímenes políticos son fundamentales para el estudio de la Administración Pública, porque explican el lugar del gobierno y su papel mediador entre el Estado y la sociedad. La antinomia Estado-sociedad, además de implicar - el divorcio entre lo universal y lo particular, significa sustancialmente la autonomía relativa del Estado con respecto de las clases sociales; es decir, aunque el Estado es un producto de las clases y sus conflictos, como unidad de clases mantiene una autonomía relativa con respecto a las clases dominantes, a las dominadas y a las que le sirven de pedestal.<sup>1/</sup> La distinción entre el "indivi-

---

<sup>1/</sup> La autonomía relativa del Estado capitalista con respecto de -

duo egoísta" -miembro de la sociedad civil- y el "ciudadano universal" -ente del Estado político-, señala el aislamiento económico -de los individuos en el proceso de producción y la unidad de clase de estos individuos, representados como seres abstractos; implica, a su vez, la autonomía entre la lucha económica de clases -aislada al campo salarial y las prestaciones laborales- y la lucha política de clases -trascendida en las clases como conjuntos antagonistas por el poder del Estado.

La lucha económica, sin dejar de implicar una lucha de clases como conjunto, queda restringida a la relación entre patrones como patrones y obreros como obreros; de sus consecuencias, el capital o el trabajo, se ahorran o gastan salarios o prestaciones laborales que no transforman sustancialmente su existencia y condiciones sociales. El patrón sigue siendo un propietario más o menos rico; el obrero un trabajador más o menos pobre; pero, al fin de cuentas, el patrón sigue como patrón y el obrero como obrero.

La lucha política, por el contrario, implica una transformación de los modos de existencia y de las condiciones sociales; en esta lucha lo que está en juego es la condición misma de patrón y obrero. Es una lucha de clases revolucionaria. Por tanto, las clases contienden por su existencia misma de clase ; es decir, la

---

las clases y las luchas de clases, no implica una existencia independiente del Estado, una vida sustentada en sí misma, sino -una existencia y una función específicas con respecto de la sociedad. El Estado es la unidad de clase de las clases dominantes; la "unidad nacional", la síntesis organizada del "pueblo", de las clases dominadas; y la representación de clases que, sin tener una vinculación física y orgánica, adquieren una unidad -ficticia en la representación que de ellos simula el Estado.

la sociedad, lo mismo que las formas de mediación, de relación, - clases y administración pública<sup>4/</sup>, que se establecen entre ambos.

## 9. Las clases sociales como mediación entre la sociedad y el Estado

La antinomia Estado-sociedad no puede ser resuelta, mucho menos como lo intenta Hegel por medio del modelo medieval,<sup>5/</sup> caracterizado precisamente por la identidad de la sociedad y el Estado. Hegel mismo, quien caracteriza en el capitalismo la división entre la sociedad y el Estado, no puede argumentar la naturaleza política de las clases sociales y, como clases políticas, además de sociales, borrar con ello la distinción Estado-sociedad.<sup>6/</sup> Por tanto, ni las clases ni el gobierno resuelven el divorcio del Estado y la sociedad, divorcio del cual se un producto; de abolirse esta

---

ral, y por la otra, entre el pueblo disuelto y las esferas e individuos particulares. Su determinación exige en ellas tanto el sentido y la disposición del Estado y el gobierno, como el de los intereses de los círculos y de los individuos particulares. Hegel, *Filosofía del derecho*, pp. 298-299, 302.

<sup>4/</sup> En este capítulo sosteneremos el siguiente argumento: gobierno, poder ejecutivo y administración pública son idénticos. Ver Capítulo 12, sección 31 de esta obra.

<sup>5/</sup> "Hegel encuentra que 'desde este punto de vista lo que realmente hay de particular en el Estado se refiere verdaderamente a lo general'. La separación 'entre la vida civil y la vida política' debe ser surpimida de esta manera y su 'identidad' formulada" ... "El summun de la identidad de Hegel era, como él mismo lo declara, la Edad Media. En ella, las clases de la sociedad civil en general y las clases desde el punto de vista político eran idénticas". Marx, *Critica de la filosofía del derecho de Hegel*, p. 90.

<sup>6/</sup> "Es posible expresar el espíritu del medievo diciendo que las clases de la sociedad civil y las clases desde el punto de vista político eran idénticas, puesto que la sociedad civil era la sociedad política; puesto que el principio orgánico de la sociedad civil era el principio del Estado". *Ibid*, p. 91.

separación, habrán de anularse el gobierno y las clases, aboliéndose entonces el propio capitalismo. Partamos entonces del divorcio de la sociedad y el Estado.

El hecho principal, la división entre el Estado y la sociedad, característico del capitalismo, es desconocido en la Edad Media. La unidad del Estado y la sociedad queda resuelta en la unidad misma del Estado, por cuanto las clases sociales son clases políticas.<sup>7/</sup> El capitalismo, al desmembrar de lo político actividades realizadas como *trabajos particulares*,<sup>8/</sup> atribuye al Estado actividades que no pueden implicar, en contraste, sino *funciones públicas*.<sup>9/</sup> La identidad entre el Estado y la sociedad, que confunde también lo público y lo privado, hace del Imperio medieval una superposición laxa e imprecisa sobre la estructura feudal. El capitalismo, en contraste, distingue la sociedad y el Estado haciendo de esta distinción su característica peculiar. La solución hegeliana de la unidad entre la sociedad y el Estado, en la unidad del Estado mismo bajo la identificación entre clases sociales y clases políticas

<sup>7/</sup> "Toda su existencia era política; su existencia era la existencia del Estado. Su actividad legislativa, su voto de los impuestos para el imperio no era más que una emancipación particular de su significado y de su actividad política generales. Su Estado era el Estado; la relación con el Imperio no era más que una relación transaccional de esos diferentes Estados con la nacionalidad". *Ibid.*

<sup>8/</sup> En el capítulo I de la obra *¿Qué es el tercer Estado?*, Sieyés hace una clara diferenciación y clasificación de los *trabajos particulares*: "1º ... trabajos del campo ... 2º ... la industria humana ... 3º ... el comercio ... 4º ... las profesiones". pp. 5-6.

<sup>9/</sup> Sieyés también diferencia y clasifica, en oposición a los *trabajos particulares*, las *funciones públicas*, a las que simplemente resume "bajo las cuatro denominaciones conocidas: la espada, la toga, la Iglesia y la administración". *Ibid.*, p. 7.

cas, carece de fundamento en el modo de producción capitalista; lo real, incluso para Hegel, tiene que ser el divorcio sociedad-Estado, no su identidad.<sup>10/</sup> Por tanto, cualquier planteamiento teórico que busque la identidad del Estado y la sociedad en el modo de producción capitalista, partirá de un supuesto falso. Tal identidad, de haberla, será encontrada en el modo de producción feudal, pero no en el capitalista.

Las clases y la administración pública son formas de mediación que comunican la sociedad y el Estado, pero que no resuelven su unidad. Como relaciones, las clases y el gobierno no tienen por objeto resolver la unidad, sino más bien patentizar el divorcio del Estado y la sociedad. De aquí que el error de Hegel al argumentar la unidad social y política en el seno del Estado -del Estado medieval-, contrasta con su acierto de partir de la antinomia Estado-sociedad.

Las clases son una mediación en el grado en que los individuos aislados y egoístas de la sociedad civil, tal como son, no pueden relacionarse con el Estado; las clases son la fórmula por la cual los individuos pueden situarse en lo universal, en el Estado.

---

10/ "Hegel parte de la separación de la 'sociedad civil' y del 'Estado político' como dos oposiciones estables, de dos esferas realmente diferentes. Esta separación existe, es cierto, realmente en el Estado moderno. La identidad de las clases civiles y políticas era la expresión de la identidad de la sociedad civil y la sociedad política. Esta identidad desapareció. Hegel la supone desaparecida. 'La identidad de las clases civiles y políticas', si expresara la verdad, ¡no podría ser más que una expresión de la separación de la sociedad civil y la sociedad política! O más bien, sólo la separación de las sociedades civiles y políticas expresa la verdadera relación de la sociedad moderna civil y la política". Marx, *Critica...*, p. 92.

do.<sup>11/</sup> Su presencia, empero, no hace de las clases sociales, clases políticas; sólo relaciona a los individuos con lo general, el Estado. Son las clases la forma de expresar los intereses de individuos que, como tales, sumarían una masa. Las clases sociales, - es decir, colectividades en las cuales se identifican los individuos como grupo,<sup>12/</sup> trascienden en lo político -lo general-, lo que en lo económico se presenta como particular, aislado, individualizado.

Las clases sociales hacen general la particularidad del individuo; sin embargo, ellas no se incorporan como tales al Estado, - ya que por este hecho se convertirían en clases políticas,<sup>13/</sup> como en la Edad Media, desapareciendo la división entre la vida política y la vida civil.

Las clases sociales hacen general la particularidad individu-

---

<sup>11/</sup> "El elemento clasista tiene la determinación de que la ocupación universal llegue a la existencia no sólo en sí, sino también para sí, es decir, que el momento de la libertad subjetiva formal, la conciencia pública, como universalidad empírica de los pareceres y pensamientos de la masa, llegue a él a la -existencia". Hegel, *Filosofía...*, p. 307.

<sup>12/</sup> "En la medida en que millones de familias viven bajo condiciones económicas de existencia que las distingue por su modo de vivir, sus intereses y su cultura de otras clases y las oponen a éstas de un modo hostil, aquéllas forman una clase". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 341.

<sup>13/</sup> "La clase privada no se transforma en clase política, sino que como la clase privada adquiere su actividad y su significado - políticos, no tienen pura y simplemente actividad y significado políticos. Su actividad y significados políticos, son la - actividad y significados políticos de la clase privada como - clase privada. Por lo tanto, la clase privada no puede entrar en la esfera política más que de acuerdo a la distinción entre las clases de la sociedad civil. La diferencia entre las clases de la sociedad civil llega a ser una diferencia política". Marx, *Critica...*, p. 90.

dual, pero no directamente, sino por medio de delegados.<sup>14/</sup> Los delegados son, en cuanto tales, un cuerpo organizado que en la vida política integra el interés de clase. Tal cuerpo -una asamblea para Hegel- tiene por objeto representar el interés común de clase, en lo universal, lo político, incluso por encima del interés de cada una de las fracciones de clase. Por interés universal se entiende el interés general de clase, es decir, el interés político, en oposición al interés particular, es decir, el económico; las clases son tales en la medida en que en la vida política tienen un interés común, superior al interés de sus fracciones y de sus individuos.

El Estado capitalista resume sus centros de poder en el armazón institucional y orgánico del régimen político; las clases sociales, al trascender en lo político, no se integran al Estado como clases, sino como delegaciones de clases organizadas en cuerpos.<sup>15/</sup> El Estado capitalista decimonónico con régimen político -

---

14/ "Ya que la delegación se hace para la deliberación y la decisión sobre asuntos universales, ella tiene el sentido de que - por la confianza son determinados a ello tales individuos, los cuales se entienden mejor en tales asuntos que los que delegan, así como también que ellos no hacen valer el interés particular de una comunidad o corporación contra el interés universal, sino que hacen valer esencialmente éste. Con ello, no tienen la relación de ser mandatarios, comisionados o portadores de instrucciones, tanto menos cuanto la reunión tiene la determinación de ser una asamblea viva que se instruye y se convence reciprocamente, y que delibera en común". Hegel, *Filosofía...*, pp. 313-314.

15/ Hegel trata el problema de las clases como mediación en el apartado "El poder legislativo", de su obra *Filosofía del derecho*. Esto no es accidental; al contrario, pretende y consigue mostrar la necesidad de la organización institucional que tienen las clases, aunque limite tal organización al parlamento bicameral. Sin embargo, el corporativismo actual viene a de-

parlamentario, tiene en las cámaras legislativas la representación clasista propia de la etapa liberal del capitalismo, caracterizada por la coexistencia de diferentes modos de producción bajo el predominio del capitalista. Con antelación la monarquía absoluta toleró formas representativas estamentales expresadas en sus consejos colegiales, hasta que liquidó totalmente las bases sociales y materiales del feudalismo; pero paralelamente propició y desarrolló otros organismos colegiados donde dio cabida a las delegaciones de clases, mismos que originaron el Parlamento y después, tras la Revolución Francesa, la Asamblea Nacional.<sup>16/</sup> El Estado capitalista moderno, con el ascenso y poderío del ejecutivo frente al legislativo, conservó a las instancias parlamentarias como organizaciones clasistas, pero agregó una nueva forma de representación política clasista: el corporativismo. Sea multiclassista o clasista, el corporativismo ha intentado atenuar la lucha de clases e institucionalizar negociaciones por medio de delegados. Conforme el desarrollo del capitalismo, la mayoría de estos cuerpos -como las grandes asociaciones de cámaras burguesas (industriales, comerciales y financieras), confederaciones de sindicatos y gremios proletarios, además de otras organizaciones de la pequeña burguesía- han distorsionado gradualmente el tradicional esquema del régimen

---

mostrar la validez de la tesis hegeliana de la representación clasista oficial o semioficial en el Estado.

<sup>16/</sup> Marx muestra en *La lucha de clases en Francia* y *El dieciocho-brumario de Luis Bonaparte*, a la Asamblea Nacional como una delegación política de las clases sociales y de sus fracciones, y cómo esta representación dentro del Estado, principalmente frente al ejecutivo, expresa el conflicto entre las clases y la rivalidad de las fracciones burguesas en torno del dominio de la instancia parlamentaria.

político y establecido cierta delegación oficializada con el Estado para realizar consultas mutuas. Esto muestra cómo el avance del capitalismo ha creado junto a instancias parlamentarias tradicionales, nuevos foros de representación de la sociedad civil en el Estado. Evidencia, también, cómo este mismo avance hace de las clases sociales precisamente clases civiles. El hecho de que las clases trasciendan los parlamentos como instancias de representación testimonia que las asambleas legislativas, al disminuir su carácter representativo o no adecuarse a la estructura de clases del capitalismo avanzado, son sucesivamente sustituidas por nuevas formas de representación dentro del régimen político, como delegación de la sociedad ante el Estado.

La delegación de las clases sociales en el seno del Estado, - como dice Hegel, implica el elemento móvil de la sociedad civil,<sup>17/</sup> el elemento que conoce sus problemas vitales.<sup>18/</sup> Tal delegación de la sociedad civil implica ya una organización de clase que ha trascendido al individuo egoísta, recogido en el seno de ella misma; el individuo, agrupado en clases, no se manifiesta entonces como ciudadano abstracto, sino como miembro de clase. Las clases, - por su parte, no se expresan sino por cuanto su organización po-

---

<sup>17/</sup> "En el elemento clasista recae el aspecto móvil de la sociedad civil, el cual puede producirse externamente a causa de la multitud de sus miembros, pero se produce esencialmente a causa de su determinación y ocupación mediante delegados". Hegel, - op. cit., p. 312.

<sup>18/</sup> "La delegación, en cuanto proveniente de la sociedad civil, - tiene además, el sentido de que los delegados estarían familiarizados con sus necesidades vitales especiales, sus dificultades, sus intereses particulares, y pertenecen a los mismos". Ibid, p. 315.

lítica es una organización política de clase civil.<sup>19/</sup> Sólo al -  
través de la organización política, las clases alcanzan su unidad  
en cuanto clase, diferente a su fraccionamiento interno: la burgue-  
sía tiene unidad de clase por cuanto el Estado capitalista implica  
la unidad política de las clases dominantes; el proletariado tiene  
unidad por cuanto el partido organiza políticamente a los trabaja-  
dores, contrarrestando así la desorganización de los trabajadores  
que promueven las clases dominantes.

Hegel no comprendió la unidad de clase de las clases dominan-  
tes por medio del Estado, pero concibió al parlamento como factor  
de unidad de las clases dominantes, tal y como ocurría en su época.  
Del mismo modo, destacó el factor organizativo de las clases como  
tales al mediar entre el individuo, disperso en masa, y el Estado.  
Marx, por su parte, advierte y realza la importancia de las clases,  
atribuyéndoles como mediación<sup>20/</sup> una característica peculiar que -

---

<sup>19/</sup> Hegel realza el factor de organización de clase. "En cuanto éstos son delegados por la sociedad civil se encuentra inmedia-  
tamente en ello que esa sociedad civil hace esto como aquello que ella es; por tanto, no como disuelta atomísticamente en los individuos, que se reúnen en un instante sin otra orientación más que para un acto individual y temporal, sino en cuanto asociaciones constituidas, comunidades y corporaciones articuladas, que reciben de este modo una vinculación política".  
*Ibid.*, pp. 312-313.

<sup>20/</sup> "¿En qué, pues, sirven las clases como mediador con ese extre-  
mo /el Estado/?" Únicamente en que 'los intereses particulares de las comunidades, corporaciones e individuos se aislan' o - 'en que sus intereses aislados arreglan por intermedio de las clases sus cuentas con el Estado y también en que el pensar y querer inorgánicos de la multitud y de la masa' en la creación de las clases, han ocupado su voluntad (su actividad) en la apreciación de la actividad de las clases, han ocupado su 'pensar' y gozado de la ilusión de su objetivización... Pero las clases deben servir al mismo tiempo como mediador para que 'los intereses particulares' - 'as comunidades, corporaciones

marca y destaca las relaciones establecidas entre la sociedad y el Estado, entre la estructura y la superestructura. A saber, la situación de las clases como mediación entre la sociedad y el Estado, como delegación de la sociedad en el Estado, es compartida por la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad, como delegación del Estado en la sociedad. La administración pública es, de este modo, una mediación y, por tanto, una relación que vincula el Estado y la sociedad.

#### 10. Dicotomía política-administración.

##### El legislativo y el ejecutivo

El modo de producción capitalista se ha caracterizado, sobre todo en el siglo XIX, por la tendencia ascendente del poder ejecutivo frente al poder legislativo; la creciente burocratización del Estado, manifiesta en la organización administrativa del ejecutivo, se ha extendido a los otros dos poderes, haciéndolos depender cada día más de estructuras y procedimientos rutinarios y permanentes. Hoy en día es célebre el ritualismo<sup>21/</sup> enmarañado y formalista con

---

e individuos no se aislen'. A la inversa: 1) transigiendo con el 'interés del Estado'; 2) siendo ellas mismas el 'aislamiento político' de esos intereses particulares, concilian este - aislamiento como acto político en el cual, por ellas, esos 'intereses aislados' son elevados al rango de interés 'general'... Finalmente, las clases deben intervenir contra el 'aislamiento' del poder soberano considerado como un 'extremo' (y que 'de este modo aparecería como simple autoridad soberana y un arbitrio'). Esto es importante en tanto que el principio de la autoridad soberana (el arbitrio) es limitado por ellas o al menos no puede moverse más que entre trabas y en tanto que las clases llegan ellas mismas a ser asociadas y cómplices del poder soberano". Marx, Crítica..., p. 86.

21/ El "ritualismo" consiste en la metamorfosis por la cual el funcionario, en lugar de desempeñar el cargo que ocupa en función

que el poder judicial desahoga sus asuntos, cuando los llega a des ahogar, y el dominio ejercido por las comisiones permanentes que - se responsabilizan de la administración interna del legislativo y de los asuntos especiales que se tratan en su seno. Paralelamente, se ha puesto de manifiesto la participación creciente del legislativo en tareas ejecutivas, así como la intervención en aumento del ejecutivo en tareas legislativas. Las comisiones parlamentarias, por el carácter especializado de los asuntos que despachan, han - asumido actividades ejecutivas que las relacionan directamente con los particulares interesados. Al ejecutivo, por su parte, en ma- yor extensión, se le han atribuido las tareas legislativas más im- portantes que antiguamente estaban reservadas al legislativo. En suma, estas prácticas concretas, producto de la división social - del trabajo, prueban la ausencia de base para una división real en tre política y administració.

El ascenso del ejecutivo y la burocratización del legislativo, sin embargo, no se explican por sí mismos. Se explican por la di- visión del Estado y la sociedad, o sea, por la autonomía relativa del Estado. Como lo expresamos en el capítulo anterior y en este mismo, el capitalismo divide lo que en la Edad Media era unidad: - el Estado y la sociedad; del mismo modo, al especificar y diferen- ciar la economía, dándole coherencia, especializa y distingue otras

---

de los fines del Estado, lo hace en función de los medios del Estado, particularmente por normas y reglamentos. De este mo- do, los fines del funcionario no coinciden con los fines del - Estado, sino con sus medios; el reglamento es, de este modo, - un fin y no un medio. Al respecto ver: Merton, Teoría y es- tructura sociales, pp. 202-212.

esferas de la sociedad y el Estado; este adquiere autonomía y sus tancia por cuanto al distinguirse de la sociedad, va disolviendo - antiguas formas patrimoniales y colegiales de administración, dando cabida crecientemente a las formas burocráticas. Al destruir - los fundamentos patrimoniales de la administración medieval, al se parar el cargo y la persona, crea al funcionario profesional,<sup>22/</sup> al cuerpo viviente del Estado; al destruir las formas colegiales, li- quida la lenta y estorbosa maquinaria heredada por el feudalismo, engendrando el mando unipersonal (monarquía), la jerarquía y la - especialización.

Estos hechos fueron obra del primer Estado capitalista, la monarquía absoluta.<sup>23/</sup> Ella hizo del ejecutivo el retrato del Esta- do, su elemento característico y peculiar, su cabeza visible.<sup>24/</sup> La edificación del modo de producción capitalista es una inmensa -

---

22/ Max Weber nos ha legado un relato ilustrativo y claro del modo como se formó la burocracia del Estado moderno; ver su "Políti- ca como vocación".

23/ "Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a otro ejército de otro medio millón de hombres, este es pantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuer- po de la sociedad francesa y le tapona todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del ré- gimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 339.

24/ "El poder estatal centralizado, con sus órganos omnipotentes: el ejército permanente, la policía, la burocracia, el clero y la magistratura -órganos creados con arreglo a un plan de divi- sión sistemática y jerárquica del trabajo-, procede de los - tiempos de la monarquía absoluta y sirvió a la naciente socie- dad burguesa como una arma poderosa en sus luchas contra el - feudalismo". Marx, *La guerra civil en Francia*, p. 539.

revolución que en la superestructura del Estado tuvo tres fases: - primero formó y desarrolló la maquinaria burocrática de la monarquía, dentro de la unidad relativamente indiferenciada de la legislación y la ejecución; luego, con la Revolución Francesa, elevó al legislativo como centro címero de la primera república; finalmente, en el imperio de Luis Bonaparte pone al ejecutivo por encima del legislativo. En el siglo XIX la polaridad de centros de poder en los regímenes dejó de oscilar entre el legislativo y el ejecutivo, después que el primero perdió hegemonía; a fines del siglo un hecho era patente: el ejecutivo reinaba sobre el legislativo. El proceso, comenzado cincuenta años atrás, ha terminado. Sentencias como la de Wilson, acerca del ejecutivo como parte obvia y visible del gobierno, sólo implican que el ejecutivo reina y que en él se resume la organización estatal, es decir, el gobierno mismo. El ejecutivo ha llegado a ser el centro de poder superior del Estado, debido a la decadencia del parlamento como centro de poder de las clases, al mismo tiempo que por la existencia paralela de otras corporaciones clasistas y la conjugación de los intereses de la burguesía y las actividades del ejecutivo.

De acuerdo con esto, la política fiscal, los servicios públicos, la actividad del Estado en la economía, los salarios, los subsidios, etc., se enlazan necesariamente a la producción y la circulación y, por tanto, a los intereses económicos de la burguesía. Si bien es cierto que es el legislativo la expresión organizada de las clases en el siglo XIX, también lo es que, por su decadencia, las corporaciones y los sindicatos lo empatan como representación en el siglo XX. Junto a las cámaras legislativas ahora existen cá-

mara<sup>s</sup> gremiales, que expresan el interés políticamente organizado de las clases y fracciones dominantes; del mismo modo, el proletariado y otras clases se han organizado en sindicatos, gremios y partidos que, junto con las corporaciones de la "iniciativa privada", actúan oficiosamente como delegados y consultores interesados del Estado. Entre el Estado y las organizaciones de clase existe un estatuto consultivo que enlaza la negociación de las clases y - el Estado de clase.

La historia del ascenso del ejecutivo tiene en Francia su desarrollo más puro y típico, de tal forma que su estudio allí ilustra con toda claridad la formación de la administración pública moderna, especialmente en las épocas de la monarquía absoluta e imperio de Luis Bonaparte. Ambas épocas se caracterizan por un equilibrio entre las clases<sup>25/</sup> y el fortalecimiento de la burocracia política del ejecutivo,<sup>26/</sup> como consecuencia del acentuamiento de la división entre el Estado y la sociedad.<sup>27/</sup> Tal equilibrio, sin embargo, debe ser entendido con peculiaridades para uno y otro casos: - en la monarquía absoluta la aristocracia terrateniente y la burgue

25/ Según Engels "la condición fundamental de la antigua monarquía absoluta: el equilibrio entre la nobleza terrateniente y la burguesía", coincide con "la condición fundamental del bonapartismo moderno: el equilibrio entre la burguesía y el proletariado". *Contribución al problema de la vivienda*, p. 636.

26/ "Lo mismo en la antigua monarquía absoluta que en la monarquía bonapartista moderna, el verdadero poder gubernamental se encuentra en manos de una casta particular de oficiales y de funcionarios". *Ibid.*

27/ "La independencia de esta casta /de funcionarios/, que parece mantenerse fuera y, por así decirlo, por encima de la sociedad, confiere al Estado un viso de independencia respecto de la sociedad". *Ibid.*

sía coexisten en un balance de fuerzas, pero inclinado a la primera,<sup>28/</sup> en tanto que en la monarquía bonapartista la burguesía no ha sido capaz de gobernar y el proletariado aún no lo es.<sup>29/</sup> Un ejecutivo fuerte no es, por tanto, sino el producto de un Estado fortalecido sobre la sociedad.

Las clases dominantes son tales, porque en el modo de producción capitalista el capital explota al trabajo; su dominio directo es económico; es decir, la explotación origina la sujeción económica. Son también clases dominantes en el terreno político; pero debido a sus fraccionamientos internos, a sus rivalidades intestinas,<sup>30/</sup> su unidad de clase queda condicionada a la unidad misma del Estado<sup>31/</sup> y la unidad del Estado está sujeta a las clases, incluyen-

---

28/ "La alianza de clases nobleza-burguesía está, en este caso, marcada con frecuencia por un predominio muy claro de la nobleza"... "hay, pues que distinguir entre 'bonapartismo', que no depende de una fase de transición propiamente hablando, y la monarquía absoluta". Poulatzás, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, pp. 210-211.

29/ "El imperio /de Luis Bonaparte/... en realidad, era la única forma de gobierno posible, en el momento que la burguesía había perdido ya la facultad de gobernar el país y la clase trabajadora no la había adquirido aún". Marx, *La guerra civil...*, p. 541.

30/ "Durante los regímenes siguientes /á la Revolución Francesa/, el gobierno, colocado bajo el control del parlamento -es decir, bajo el control directo de las clases poseedoras-, no sólo se convirtió en un vivero de enormes deudas nacionales y de impuestos agobiadores, sino que, con la seducción irresistible de los cargos, momios y empleos, acabó siendo la manzana de la discordia entre las fracciones rivales y los aventureros de las clases dominantes". *Ibid.*, pp. 540-541.

31/ El Estado capitalista es la unidad política de las clases dominantes. Este carácter de unidad de clase de las clases dominantes, lo apreció en toda su plenitud Engels, al tratar el problema de la vivienda: "lo que los capitalistas ... tomados individualmente no quieren, su Estado no lo quiere tampoco. Si, pues, los capitalistas aislados deploran la miseria de la vi-

do a las dominadas, y por tanto, a los conflictos de clase. De este modo, la burguesía, clase hegemónica, dominará con otras clases en la medida en que el Estado imponga sus intereses sobre los intereses de las clases dominadas. Es entonces cuando una burocracia política gobierna en su nombre, inclusive lesionando sus intereses económicos, para garantizar sus intereses políticos. La burguesía francesa, apoderada de la Asamblea Nacional entre 1848 y 1851, sucumbió frente al ejecutivo de Bonaparte después de no lograr gobernar ella misma.<sup>32/</sup> Las clases dominantes, como tales, dominan pero no gobiernan; dejan tal función al Estado y al ejecutivo fortalecido.

Hay una estrecha relación entre las revoluciones burguesas del siglo XIX y la lucha de clases de entonces, con el ascenso y consolidación del ejecutivo frente al legislativo. Las revoluciones burguesas del siglo XIX primero promueven el legislativo como centro de poder cimero del Estado, para luego hacer lo propio con

---

vienda, pero apenas hacen nada para paliar al menos superficialmente sus consecuencias más espantosas, los capitalistas en su conjunto, el Estado, no harán mucho más". Contribución... p. 635.

<sup>32/</sup> "Si la república parlamentaria, como decía M. Thiers, era 'la que menos las dividía' /a las diversas fracciones de la clase dominante/, en cambio abría un abismo entre esta clase y el conjunto de la sociedad situado fuera de sus escasas filas. Su unión venía a eliminar las restricciones que sus discordias imponían al poder del gobierno bajo regímenes anteriores, y, ante la amenaza de un alzamiento proletario, se sirvieron del poder del Estado, sin piedad y con ostentación, como de una máquina nacional de guerra del capital contra el trabajo. Pero esta cruzada ininterrumpida contra las masas productoras les obligaban, no sólo a vestir al poder ejecutivo de facultades de represión cada vez mayores, sino, al mismo tiempo, a despojar a su propio valúante parlamentario -la Asamblea Nacional-, uno por uno, de todos sus medios de defensa contra el poder ejecutivo". Marx, La guerra civil..., pp. 540-541.

el poder ejecutivo.<sup>33/</sup> Las luchas de clase, por su parte, redoblan el carácter represivo del poder estatal caracterizándolo cada vez más como un atributo exclusivo del ejecutivo.<sup>34/</sup> Después que la monarquía absoluta creó y reforzó a lo largo de casi tres siglos la centralización administrativa, la Revolución Francesa, Napoleón, la Restauración borbona y Luis Felipe de Orleans,<sup>35/</sup> no hicieron -

---

33/ "La revolución es radical. Está pasando todavía por el purgatorio. Cumple su tarea como método. Hasta el dos de diciembre de 1851 había terminado la mitad de su labor preparatoria; ahora, termina la otra mitad. Lleva primero a la perfección el poder parlamentario, para poder derrocarlo. Ahora, conseguido ya esto, lleva a la perfección al poder ejecutivo, lo reduce a su más pura perfección, lo aisla, se enfrenta con él, - como único blanco contra el que debe concentrar todas sus fuerzas de destrucción". Marx, *El dieciocho...*, p. 339.

34/ "Al paso que los progresos de la moderna industria desarrollaban, ensanchaban y profundizaban el antagonismo de clase entre el capital y el trabajo, el poder del Estado fue adquiriendo cada vez más el carácter de poder nacional del capital sobre el trabajo, de fuerza pública organizada para la esclavización social, de máquina del despotismo de clase. Después de cada revolución, que marca un paso adelante en la lucha de clases, se acusa con rasgos cada vez más destacados el carácter puramente represivo del poder del Estado. La revolución de 1830, al traducirse en el paso del gobierno de manos de los terratenientes a manos de los capitalistas, lo que hizo fue transferirlo de los enemigos más remotos a los enemigos más directos de la clase obrera. Los republicanos burgueses, que se adueñaron del Poder del Estado en nombre de la revolución de Febrero, lo usaron para las matanzas de Junio, para probar a la clase obrera de que la república 'social' es la república que asegura su sumisión social para convencer a la masa monárquica de los burgueses y terratenientes de que pueden dejar sin peligro los cuidados y los gajes del gobierno a los 'republicanos' burgueses. Sin embargo, después de su primera y heroica hazaña de Junio, los republicanos burgueses tuvieron que pasar de la cabeza a la cola del 'partido del orden', coalición formada por todas las fracciones y facciones rivales de la clase apropiadora, en su antagonismo, ahora franco y manifiesto, contra las clases productoras. La forma más adecuada para este gobierno por acciones era la república parlamentaria, con Luis Bonaparte por presidente. Fue éste un régimen de franco terrorismo de clase y de insulto deliberado contra la vile multitud". Marx, *La guerra civil...*, p. 540.

35/ "La primera revolución francesa, con su misión de romper todos

sino contribuir a crear las condiciones históricas de la consolidación del poder ejecutivo frente al legislativo, hecho que correspondió culminar a Luis Bonaparte. La Revolución Francesa, contra lo que tradicionalmente se ha creído, no fue una convulsión social que abolió en todo a la monarquía absoluta, sino una fase histórica que toma y acrecienta la centralización administrativa creada por aquella monarquía, reproduciendo los fundamentos materiales y políticos del desarrollo del poder ejecutivo.<sup>36/</sup> El proceso llega a su culminación: el ejecutivo reina sobre el legislativo. El Segundo Imperio, cumpliendo su misión, cava la tumba del poder legislativo y eleva al poder ejecutivo a la cima del Estado.

En la misma forma que el ascenso del ejecutivo es explicable al través de las revoluciones burguesas, también lo es por medio de las luchas de clases del siglo XIX. Son estas luchas las que -

---

los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del Poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta maquinaria del Estado. La monarquía legítima y la monarquía de junio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto nuevo material para la administración del Estado". Marx, *El dieciocho...*, p. 839.

36/ El desarrollo del poder del Estado "se veía entorpecido por toda la basura medieval: derechos señoriales, privilegios locales, monopolios municipales y gremiales, códigos provinciales. La escoba gigantesca de la revolución francesa del siglo XVIII barrió todas estas reliquias de tiempos pasados, limpiando así, al mismo tiempo, el suelo de la sociedad de los últimos obstáculos que se alzaban ante la superestructura del edificio del Estado moderno, erigido bajo el Primer Imperio que, a su vez, era el fruto de las guerras de coalición de la vieja Europa semifeudal contra la moderna Francia". Marx, *La guerra civil...*, p. 539.

provocan que todas las conquistas liberales arrancadas por la burguesía al antiguo régimen, se conviertan en un obstáculo para su desarrollo; si a fines del siglo XVIII la burguesía enarbola la bandera liberal de la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad, en fin, los Derechos del Hombre, a mediados del siglo XIX estos mismos Derechos se han convertido en una rémora de su desenvolvimiento, porque junto con el parlamentarismo imposibilitan su unidad de clase.<sup>37/</sup> La Asamblea Nacional sirve de foro por igual a los oradores burgueses, que a los oradores obreros; la prensa difunde por igual las proclamas de las clases propietarias, que las de las clases productoras; los cafés y tabernas son centros de formación de ligas y cofradías políticas por igual para dominadores y dominados. En fin, el parlamentarismo y las conquistas liberales han atizado el fuego de la lucha de clases, en vez de atenuarlas; el parlamento no sólo ya no funciona como centro de poder burgués, sino que se ha convertido en un peligro de su propia supremacía de clase.<sup>38/</sup> Por tanto, el centro del poder capitalista se desplaza

37/ "La burguesía tenía la conciencia exacta de que todas las armas forjadas por ella contra el feudalismo se volvían contra ella misma, de que todos los medios de cultura alumbrados por ella se rebelaban contra su propia civilización, de que todos los dioses que había creado la abandonaban. Comprendía que todas las llamadas libertades civiles y los organismos de progreso atacaban y amenazaban al mismo tiempo en la base social y en la cúspide a su dominación de clase". Marx, *El dieciocho-brumario...*, p. 291.

38/ "Cuando en cada manifestación de vida de la sociedad veía un peligro para la 'tranquilidad', ¡cómo podía empeñarse en mantener a la cabeza de la sociedad el régimen de agitación, su propio régimen, el régimen parlamentario, este régimen que, según la expresión de uno de sus oradores, vive en la lucha y merced a la lucha? El régimen parlamentario vive de la discusión; — ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? Todo interés, toda institución social se convierten aquí en ideas generales, se —

del legislativo al ejecutivo con el fin de garantizar la unidad política de la burguesía.<sup>39/</sup>

La lucha de clases ha sido un factor decisivo para la consolidación del ejecutivo como centro hegemónico del poder del Estado, es decir, del poder unificado de las clases dominantes. Sin embargo, este hecho debe comprender esencialmente el papel de las clases dominantes, esto es, su imposibilidad para tener en el parlamento su unidad de clase; no así la posibilidad real del proletariado de acceder y someter a su dominio el poder legislativo.<sup>40/</sup> Con el eclipse del parlamento como centro hegemónico, el poder legislativo pasa a compartir el papel delegacional de la sociedad en el Estado con nuevas formas de representación burguesa y proletarias, que se engendran del desplazamiento de la hegemonía de la -

---

ventilan bajo formas de ideas; ¿cómo, pues, algún interés, alguna institución van a situarse por encima del pensamiento e imponerse como artículo de fe? La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de los debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y tabernas, los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías; ¿cómo, pues, no van a querer decidir las grandes mayorías fuera del parlamento? Si los que están en la cima del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen". *Ibid*, p. 292.

<sup>39/</sup> "La distinción legislativo-ejecutivo sería una garantía para las clases dominantes: permitiría el desplazamiento del centro de gravedad de la unidad política, en el caso de una escalada parlamentaria de las clases dominadas". Poulantzas, *Poder político...*, p. 410.

<sup>40/</sup> "El predominio actual del ejecutivo corresponde de manera efectiva a las dificultades que la fracción monopolista encuentra para organizar su hegemonía política respecto de las clases dominadas en el parlamento..., pero tales dificultades no por eso atestiguan un riesgo real de conquista del parlamento por las clases dominadas". *Ibid*, pp. 410-411.

fracción industrial a la financiera y después a la monopolista.<sup>41/</sup> La constitución de los grandes consorcios transnacionales produce una más estrecha relación entre los intereses políticos y económicos de la burguesía con el ejecutivo, en la medida en que al reproducir las condiciones y las relaciones de la producción del capitalismo, reproduce paralelamente la relación de señorío y servidumbre entre el capital y el trabajo. El dominio capitalista a nivel mundial -la universalización de las relaciones entre el capital y el trabajo-, requiere el acrecentamiento y la diversificación del poder ejecutivo de los Estados metropolitanos para proteger los intereses de la burguesía internacional, frente al proletariado internacional. Entre más crece y se desarrolla el capitalismo, más aumenta y se estimula su intimidad con el poder ejecutivo del Estado burgués moderno.

Así como la división del Estado y la sociedad es la clave de la distinción entre poder ejecutivo y poder legislativo, esta distinción es la clave de la dicotomía política-administración. En otras palabras, la distinción ejecutivo-legislativo permite comprender el fundamento originario de la dicotomía política-administración: el divorcio de la sociedad y el Estado. Por tanto, a partir de la división del Estado y la sociedad es posible entender la dicotomía política-administración, como una distorsión de la distinción entre legislativo y ejecutivo.

---

<sup>41/</sup> "En la relación del Estado y del bloque en el poder, el desplazamiento del legislativo al ejecutivo... concierne a las modificaciones de la fracción hegemónica ... desplazamiento de la hegemonía de la fracción industrial a la fracción financiera y, después a la monopolista". Ibíd. p. 412.

Se encuentran suficientes evidencias en el pensamiento político que demuestran la miopía de Wilson, Goodnow, Moreland y Willoughby, al sustituir el poder legislativo por política y al poder ejecutivo por administración. A este respecto, Waldo acertadamente piensa que la dicotomía política-administración es un replanteamiento de la teoría de la división de poderes;<sup>42/</sup> opuestamente, Landau opina que la dicotomía es una polémica a la rigidez de la división de poderes.<sup>43/</sup> Sin embargo, en todo caso, es evidente el parentesco entre la dicotomía política-administración y la división de poderes, parentesco que permite descifrar la falsedad de la dicotomía.

La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar, en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración. Sin embargo, nadie, hasta ahora, ha demostrado la realidad del divorcio entre ambas. Tenemos la certeza que el origen de la dicotomía en Estados Unidos, Inglaterra y Alemania en los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente, se inspira en mucho más que en la legitimación del servicio civil como una función técnica y neutral, separada de las pugnas partidistas. Su origen mediato es la división del Estado y la sociedad, por cuanto se expresa inmediatamente en la distinción bipartita de ejecutivo y legislativo, distinción sustituida y falsificada por la dicotomía política-administración.

El análisis comparado de la teoría bipartita de poderes del -

42/ Teoría política de la administración pública, cap. 7.

43/ "El concepto de toma de decisiones en el campo de la administración pública".

siglo XVIII y XIX y la dicotomía política-administración del siglo XX, explica el puente intelectual -distorsionado por la dicotomía que relaciona el legislativo y el ejecutivo, con la política y la administración. Este puente explica la relación de Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville, con Wilson, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber.

La teoría bipartita de poderes distingue concebir y hacer como elementos en unidad, no en divorcio. Rousseau<sup>44/</sup> identifica voluntad con poder legislativo y fuerza o potencia con poder ejecutivo. Paine sólo menciona el legislar como distinto del ejecutar o administrar; es decir, si bien es cierto que identifica ejecución con administración, también lo es que no lo hace entre legislación y política.<sup>45/</sup> Hegel identifica decisión con el poder soberano y cumplimiento y aplicación con el poder gubernativo (ejecutivo), - que incluye tanto administración como jurisdicción.<sup>46/</sup> Para los tres filósofos políticos no hay un tercer poder: el judicial; en tanto Rousseau lo omite, Hegel y Paine lo someten, junto con la ad-

44/ "En toda acción libre hay dos causas que concurren a producirla: la una moral, o sea la voluntad que determina el acto; la otra física, o sea la potencia que la ejecuta. Cuando camino hacia el objeto, necesito primeramente querer ir, y en segundo lugar, que mis pies puedan llevarme. Un paralítico que quiere correr, como un hombre ágil que no quiera, permanecerían ambos en igual situación. En el cuerpo político hay los mismos móviles: distinguase en él la fuerza y la voluntad; ésta bajo el nombre de Poder legislativo; la otra, bajo el de Poder ejecutivo. Nada se hace o nada debe hacerse sin su concurso". El contrato social, p. 241.

45/ Paine, Los derechos del hombre, p. 184.

46/ Hegel, Filosofía..., p. 298.

ministraciόn, al poder ejecutivo. Tocqueville, extrañado por la supervivencia de formas colegiales medievales a la mitad del siglo XIX, se interroga acerca de la confusión entre supervisar-prescribir y ejecutar, aunque la administración pública ha adquirido plena estructuraciόn burocrática.<sup>47/</sup>

Por su parte, la dicotomía política-administración no sólo distingue concepción y acción, sino que formuladas como opuestas, se convierten en el basamento de la nueva disciplina de la Administración Pública. Wilson sólo toma lateralmente la división de poderes, haciendo coincidir administración con el ejecutivo, pero no política con el legislativo; queda sin embargo la idea de que, sin concebir estructuralmente el legislativo y el ejecutivo, sino haciéndolo funcionalmente, es decir, como legislación y ejecución, política se identifica con la primera y administración con la segunda. La división, como lo señala, no es entre "voluntad que se impone y hecho que se cumple", sino entre *planes generales* y *medios especiales*; esto es, al fin de cuentas, entre legislación y ejecución. Moreland declara que el campo de estudio de la administración pública "puede ser definido más claramente con referencia a las relaciones entre la política y la administración", conceptualizando a la primera como la que decide sobre los objetivos propuestos y a la segunda como la que pone a la política en ejecución.

---

47/ Tal distinción tiene para Tocqueville una relevancia histórica trascendental. "Esta idea, que parece ser tan simple, no se les ocurrió, y no ha sido descubierta hasta el presente siglo. Es, por así decirlo, el único gran descubrimiento en materia de Administración Pública que hemos realizado". El antiguo régimen y la revolución, pp. 249-250.

Opuesto a la identificación de la política con el estadista y la administración con el ministro, Moreland considera que ambas se confunden en la realidad y que esta misma confusión crea la necesidad de su distinción.<sup>48/</sup> Goodnow afirma que en todo gobierno existen "dos funciones primarias o fundamentales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad ... estas funciones son, respectivamente, política y administración".<sup>49/</sup> Moreland y Goodnow se inclinan por la división de funciones y se oponen a la división de poderes; es decir, están a favor de la separación funcional de lo que parecen ser las dos actividades "naturales" del Estado, la política y administración, no así la que consideran "artificiosa" división de poderes.

Willoughby se manifiesta insatisfecho con el esquema tripartito de poderes, porque "fracasa en distinguir y hacer una fundación separada de las funciones del electorado y la administración". Pero no sólo por tal omisión, sino porque ese esquema soslaya la distinción entre función ejecutiva y función administrativa, distinción que asume un doble carácter: 1) toca al ejecutivo supervisar la ejecución de las leyes y a la administración hacer lo que la ley señala; 2) el ejecutivo es el todo y la administración una parte.<sup>50/</sup> Weber, por otro lado, no separa funcionalmente

48/ Según Moreland, el hecho de que en la realidad, política y administración estén confundidas "sirve sólo para incrementar la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción". Pero no nos dice él por qué de tal necesidad. "The science of public administration", pp. 414-415.

49/ Goodnow, *Politics and administration*, p. 22.

50/ Willoughby, *The government of modern states*, pp. 217, 219-220.

política y administración; su distinción es "profesional", ya se trate del administrador o del político.<sup>51/</sup> El administrador profesional se distingue por no hacer política; el político profesional por no hacer administración. Como profesiones de tiempo completo, como vocaciones de convicción, política y administración han de desempeñarse una con exclusión de la otra; son incompatibles. Willoughby y Weber llevan la dicotomía a sus últimas consecuencias: Willoughby propone en la administración un quinto poder, no sólo separado de la política, sino de la propia ejecución y Weber identifica política y administración como profesiones excluyentes.

La dicotomía política-administración llega a su climax; se convierte en una preocupación enigmática, enmascara un problema

---

51/ "De acuerdo con su propia invocación, el genuino funcionario ... no hará política. Más bien hará una 'administración' imparcial. Esto es válido también para el llamado administrador 'político', al menos oficialmente, en tanto que la *raison d'état*, es decir, los intereses vitales del grupo gobernante no estén en cuestión. *Sine ira et studio*, 'sin desdén ni parcialidad', debe administrar su cargo. Por tanto, no debe hacer precisamente lo que el político, el líder y sus seguidores deben hacer siempre, es decir política.

"Tomar una posición, ser apasionado -*ira et studium*- es el elemento del político y sobre todo del líder político. Su conducta está sujeta a un principio de responsabilidad muy diferente, en verdad, exactamente opuesto al del funcionario del servicio civil. El honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones. Esto es válido inclusive si la orden le parece errónea y si, a pesar de las réplicas del funcionario, la autoridad insiste en ello. Sin esta disciplina moral y auto-negación, en el más alto sentido, todo el aparato se desplomaría. El honor del líder político, del estadista, sin embargo, reside precisamente en una responsabilidad exclusivamente personal por lo que él hace, una responsabilidad que no puede ni debe rechazar ni transferir. Corresponde a la naturaleza de los funcionarios de alto valor moral ser malos políticos y, sobre todo, en el sentido político de la palabra, -ser políticos irresponsables". Weber, "La política como vocación", pp. 262-263.

real y este problema, a su vez, oculta el objeto de estudio de la Administración Pública. Descifrada la dicotomía, aparecerá el objeto de estudio en toda su desnudez; la disciplina podrá encontrar su objeto de estudio.

Como puede advertirse, la omisión del poder judicial no es casual. La preponderancia del legislativo y luego del ejecutivo demuestran que, entre los centros de poder del Estado, el judicial - no ha tenido importancia alguna. Se ha convertido en parte de la maquinaria gubernamental y ha dejado de ser un contrapeso a los - otros dos poderes. La dicotomía política-administración se origina de este hecho, en la medida en que el legislativo y el ejecutivo representan la polaridad de poderes en el Estado durante el siglo XIX, polaridad que termina con el ascenso del ejecutivo.

¿Existe pues una división entre política y administración? - No. La distinción es entre legislativo y ejecutivo, en el grado - en que se fundamenta en el divorcio de la sociedad y el Estado. En tanto Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville trataron con una diferenciación real -del legislativo y el ejecutivo-, Wilson, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber lo hicieron con una dicotomía - falsa: política y administración. En suma: como la distinción legislativo-ejecutivo se basa en la escisión sociedad-Estado, y la - dicotomía política-administración en la separación legislativo-eje cutivo, luego entonces la dicotomía se basa en el divorcio Estado-sociedad. Por tanto, como ni el legislativo es puramente política ni el ejecutivo puramente administración, la dicotomía política-ad ministración es falsa porque confunde el carácter volitivo de la -

legislación con política y el carácter activo de la ejecución con administración. Además, si bien es cierto que el ejecutivo es la administración pública misma, también lo es que el ejecutivo, como gobierno del Estado, es un órgano político; si es cierto que el legislativo es un órgano fundamentalmente político, también lo es - que la política no es de su monopolio. Lo político incumbe al Estado y al régimen que adopta, no sólo a una de sus partes: el legislativo; sin embargo, el único aspecto administrativo del Estado coincide casi exclusivamente con el poder ejecutivo, el gobierno - en acción, la administración pública.

#### 11. La administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y la administración pública.<sup>52/</sup> La administración pública existe en el modo de producción capitalista, por cuanto existe, como condición histórica específica, el divorcio entre el Estado y la sociedad; existe - por cuanto tiene la función de mediar entre ambos e, individualizando en la sociedad la universalidad del Estado, actuar como delegación de éste en aquélla.<sup>53/</sup>

52/ "Así como los burócratas son los delegados del Estado ante la sociedad civil, las clases son las delegadas de la sociedad civil ante el Estado. Son siempre compromisos entre voluntades opuestas". Marx, Crítica..., p. 84.

53/ Hegel distingue entre la decisión del principio y el cumplimiento y la aplicación de sus decisiones, que quedan, subsumidas, a cargo del poder gubernativo. "Esta tarea de subsumisión en general incluye el poder del gobierno, en el cual están inclui-

En contraste a las clases sociales, cuya mediación consiste en universalizar en su delegación a los individuos de la sociedad civil, la administración pública con su mediación individualiza en la sociedad civil la universalidad del Estado. Hegel estudia ambos poderes, el legislativo y el gubernativo; éste incluye por igual jurisdicción y administración, es decir, actividades individualizadas y ejecutivas encaminadas a relacionar al Estado y la sociedad. El poder gubernativo de Hegel es el poder ejecutivo sujeto a la voluntad principesca. El poder ejecutivo o gubernativo, como fuerza de realización de actos concretos, como mediación, no se comprende sino como una potencia actuante. El ejecutivo no es una entidad estática, sino la fuerza y el movimiento que une al Estado con la sociedad; el ejecutivo no se comprende sino como movimiento que hace realidad la existencia del Estado, al través de su delegación en la sociedad civil. El ejecutivo no es sino el gobierno en acción, como lo califica Wilson; es la administración pública.

La administración pública es, entonces, un ente real. Como tal, como realidad concreta, tiene al mismo tiempo supuestos materiales y sociales determinados históricamente en el modo de producción capitalista. Las condiciones fundamentales de la administración pública se concretan en la división del Estado y la sociedad.<sup>54</sup>

---

dos los poderes jurídicos y administrativos, que tienen relación inmediata con lo particular de la sociedad civil y hacen vigente el interés universal en estas finalidades". Hegel, Filosofía..., p. 298.

<sup>54/</sup> Rousseau contemplaba la división de la sociedad y el Estado, misma que plantea de la siguiente forma: "La persona política que constituyó así, por la unión de todos los demás, tomaba en

Si la administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo, la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado. La primera condición histórica de la administración pública consiste, pues, en esta separación.

La escisión de la sociedad y el Estado crea la división entre vida privada y vida pública. La sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado; el Estado supone al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto, formal.<sup>55/</sup> A su vez, el divorcio entre vida privada y vida pública produce la distinción entre actividades privadas, asumidas por individuos -por particulares- en su beneficio, y funciones públicas, atribuidas al Estado. La administración pública supone, como opuesta, la administración interna del interés común particular; el interés común particular<sup>56/</sup> por cuanto integración en algún organismo civil de la sociedad, es

---

otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo. Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a sus asociados, éstos toman el nombre de Pueblo". El contrato..., p. 199.

55/ Siguiendo la cita anterior, también encontramos que Rousseau distingue entre el ciudadano del Estado y el súbdito del Estado, es decir, como miembro del Pueblo. "Ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado". *Ibid.*

56/ "Los intereses comunes particulares, que recaen en la sociedad civil, y yacen fuera de lo universal del Estado mismo que es en sí y para sí, tienen su administración en las corporaciones de la comunidad y de los otros oficios y clases y sus autoridades, jefes, administradores... en cuanto estos asuntos, a los cuales ellos cuidan, son por una parte, la propiedad privada y el interés de estas esferas particulares y, según este aspecto, su autoridad descansa en la confianza de sus compañeros de clases y ciudadanos, y por otra parte, estos círculos tienen que estar subordinados al interés general del Estado". Hegel, *op. cit.*, p. 298.

la administración privada de los organismos de la sociedad civil. La administración pública es diferente de la administración privada; la primera, como administración del Estado, se relaciona con la universalidad del Estado, en tanto que la segunda lo hace con el interés privado de los organismos de la sociedad civil. Su diferencia sustancial es patente: la administración pública, al relacionar al Estado y la sociedad, concreta en actos particulares la universalidad del Estado; la administración privada, interna - a la sociedad civil, mantiene la particularidad inherente al interés privado en el seno mismo de la sociedad civil. La administración pública trasciende el Estado, relacionándolo con la sociedad; la administración privada, engendrada en la sociedad civil, permanece en su interior -dentro de la fábrica, como dice Marx en *El Capital*- reproduciendo las relaciones de producción en el nivel - de la sociedad civil. Por tanto, la necesidad de relación entre el Estado y la sociedad, es la segunda condición histórica de la administración pública.

La tercera condición histórica de la administración pública son las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. Como quedó establecido, las clases median entre la sociedad y el Estado y la administración pública entre el Estado y la sociedad. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, segundo, las formas que adopta. La administración pública tiene una - característica peculiar en cada modo de producción -antiguo, asiático, feudal y capitalista- de acuerdo, sobre la base de las relaciones de producción, a la situación que guarden la sociedad y el

Estado; es decir, conforme se confundan o distingan. En el capitalismo, Estado y sociedad son diferentes y, por tanto, la administración pública, por la necesidad objetiva de la mediación, - aparece como una relación entre ambos.

Quedó asentado que las clases universalizan, como delegación civil en el Estado, la individualidad de la sociedad; por su parte, como delegación política en la sociedad, la administración pública individualiza en actos concretos la universalidad del Estado. Tal es la forma dual que adopta la relación sociedad-Estado, Estado-sociedad: la forma universalizadora que relaciona a la sociedad con el Estado y la forma individualizadora que hace lo propio entre el Estado y la sociedad, es decir, la forma universalizadora que encarna en las clases sociales y la forma individualizadora que lo hace en la administración pública. Ambas, clases -sociales y administración pública, son la forma dual de relación de la sociedad y el Estado. La peculiaridad de esta mediación en el capitalismo radica precisamente en la especificidad de las dos formas de relación, que se desprenden de la naturaleza de la sociedad y el Estado, es decir, de la relación universalizadora -sin ser universal, por ser civil- de las clases y la relación individualizadora -sin ser individual, por ser política- de la administración pública. La dualidad de la relación -clases sociales y administración pública- de la sociedad y el Estado es una característica típica del modo de producción capitalista y de ella se -desprende la cuarta condición histórica de la administración pública: la organización de la relación.

Las formas de relación están organizadas en delegaciones. - Las clases, hacia el siglo XIX, organizaban su delegación en el poder legislativo;<sup>57/</sup> hoy, siglo XX, incluyen también a las corporaciones y gremios clasistas. La administración pública, desde el siglo XIX a la fecha, está organizada, como delegación, en el poder ejecutivo.<sup>58/</sup> Las clases, dijimos, se organizan en el poder legislativo; es decir, su voluntad de integración se plasma en ese cuerpo. En cambio, como también señalamos, la administración pública está organizada en el poder ejecutivo; es decir, por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, el ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno, no es una voluntad contra el Estado, sino la voluntad misma del Estado. Como dice Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado.

Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de la dualidad de la mediación. Esto es, el régimen político, resumen institucional de los centros de poder del Estado, adopta la organización bipolar: el legislativo y el ejecutivo.<sup>59/</sup> El error de Wil-

---

57/ "El poder legislativo pertenece al pueblo y no puede pertenecer sino a él". Rousseau, *op. cit.*, p. 241.

58/ "Por el contrario, es fácil comprender que, según los principios establecidos, el poder ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad como legislador o soberano, porque este poder no consiste sino en actos particulares que no son del resorte de la ley, ni por consecuencia del soberano cuyos actos siempre revisten el carácter de ley". *Ibid.*

59/ "¿Cómo debe, pues, considerarse el acto por el cual se instuye el gobierno? Observaré para comenzar, que este acto es

son, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber, consistió en que esta bipolaridad del régimen político en legislativo y ejecutivo -expresada en la diferenciación entre la universalización (llámese ley o voluntad, Rousseau; legislación, Paine; decisión, Hegel; supervisar-prescribir, Tocqueville) y la particularización (llámese fuerza, Rousseau; ejecución, Paine; cumplimiento-aplicación, Hegel; ejecutar, Tocqueville)-, fue confundida con la distinción entre política y administración. En otras palabras, los creadores de la dicotomía política-administración -Wilson, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber- identifican el *legislativo* -que para Rousseau, Paine, Hegel y Tocqueville se presenta en forma de "voluntad", "decisión" y "prescripción-supervisión"- con *política*; igualmente identificaron el *ejecutivo* -manifiesto para los filósofos políticos como "fuerza", "cumplimiento-aplicación" y "ejecución"- con *administración*.

En ningún filósofo político la distinción entre concebir y hacer, se identifica con política y administración. Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville, pensadores que advirtieron la dicotomía de la sociedad y el Estado -principalmente Hegel y Marx-, concibieron, aunque con diferentes formulaciones, la organización de la mediación bipolar en el legislativo y el ejecutivo, realzando como característico de uno la voluntad o decisión, y del otro la fuerza o acción; pero nunca los identificaron con política y -

---

complejo o que está compuesto por dos o más: el establecimiento de la ley y su ejecución". *Ibid*, p. 187.

administración, ni establecieron una dicotomía entre la voluntad y la fuerza. Los teóricos de la dicotomía política-administración la formularon deformando un hecho: la distinción del legislativo y el ejecutivo. Del mismo modo, distorsionaron la administración pública como objeto de estudio al soslayar su carácter mediador y definirla a partir de su oposición con la política. La dicotomía política-administración, por esto, es una falsa dicotomía. Sin embargo, la integración entre política y administración en el tautológico término de "política pública" es tan falsa como la dicotomía misma.

Pero, a pesar de todo, la Administración Pública tiene un objeto de estudio; Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville lo han demostrado: es el ejecutivo, el gobierno, la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. Replantemos, entonces, el estudio de la Administración Pública a partir de su tradición en la filosofía política.

La administración pública es la mediación entre el Estado y la sociedad,<sup>60/</sup> la delegación organizada del ejecutivo que hace presente al Estado en la sociedad,<sup>61/</sup> sin que, por este hecho, Es-

<sup>60/</sup> "¿Qué es el gobierno? Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política" ... "Llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo". *Ibid*, pp. 241-242.

<sup>61/</sup> "El sostentimiento del interés universal del Estado y de lo legal en esos derechos particulares y el retrotraimiento de éstos a aquéllos, exige un desempeño por los delegados del poder del gobierno, por los empleados ejecutivos del Estado". Hegel, *Filosofía...*, p. 289.

tado y sociedad queden identificados. La administración pública es la acción al través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil.<sup>62/</sup> - Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho, lo general - del Estado -la legislación que emana de su seno, sus decisiones, su voluntad- en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos. La política fiscal, la legislación obrera, la educación pública, la salubridad, entre otras tantas funciones del Estado, al tomar realidad específica, individualizada, relacionan el Estado y la sociedad, son el gobierno actuando, la manifestación concreta de la administración pública.

En resumen, la administración pública brota de las condiciones históricas en las cuales el legislativo y el ejecutivo integran la organización bipolar de la mediación;<sup>63/</sup> ésta, a su vez, -

---

<sup>62/</sup> Wilson observó atinadamente la naturaleza individualizadora de la administración pública, a la que definió precisamente como "la ejecución detallada y sistemática del derecho público". "The study of administration", p. 212.

<sup>63/</sup> Rousseau percibió en toda su significación la diferenciación entre el legislativo y el ejecutivo, como organización bipolar de la mediación. "Por el primero, el soberano estatuye que habrá un cuerpo de gobierno establecido de tal o cual forma: este acto es evidentemente una ley. Por el segundo, el pueblo nombra los jefes que deben encargarse del gobierno. Siendo éste un acto particular, no es una segunda ley, sino consecuencia de la primera y como tal una función del gobierno". Rousseau, op. cit., p. 287. Igualmente, Paine también observa una distinción entre "el legislar y dictar leyes y - el ejecutarlas o administrarlas... En materia de ejecución, lo que llama poder judicial es, en sentido estricto y propio, el poder ejecutivo del país". Los derechos del hombre, p. 184.

se engendra en la forma de la relación -de la mediación objetiva indispensable- entre el Estado y la sociedad, y se configura en las clases que se organizan en el legislativo y la administración pública que se organiza en el ejecutivo.<sup>64/</sup> Esta mediación es una necesidad objetiva que relaciona al Estado y la sociedad, que los hace entrar en contacto.<sup>65/</sup> Sin embargo, el fundamento de todo lo anterior descansa en la escisión de la sociedad y el Estado,<sup>66/</sup> en el hecho histórico fundamental del cual brotó la adminis

64/ "En efecto, las clases sociales son delegadas por la sociedad civil, como el poder gubernativo es delegado por el principio". Marx, Crítica..., p. 106.

65/ "Hegel hace intervenir al 'Estado mismo', al 'poder gubernativo' por medio de los 'delegados', en la 'gestión' del 'interés general del Estado y la legalidad, etc.', en el cuadro de la sociedad civil y, según él, estos 'delegados del gobierno', estos 'funcionarios ejecutivos del Estado' son la verdadera 'representación del Estado', y no 'de', sino 'contra' la 'sociedad civil'. La oposición entre el Estado y la sociedad civil está fijada, pues, y el Estado no reside, sino fuera de la sociedad civil, a la que no toca más que por medio de 'delegados', a quienes confía la 'gestión del Estado' en el interior de esas esferas. Por estos 'delegados' no es suprimida la oposición, sino que es transformada en oposición 'legal', 'fija'. El 'Estado', en cuanto extraño y exterior al ser de la sociedad civil, es sostenido por los delegados de este ser contra la sociedad civil". Ibid, p. 64. - "El Estado, ...es sostenido contra la sociedad civil por los delegados y representantes, mantenidos, consagrados e investidos por él. La policía, los tribunales y la administración no son órganos de la sociedad civil que rigen el interés común de ésta, sino agencias del Estado, encargadas de administrar el Estado contra la sociedad civil". Lefebvre, Sociología de Marx, p. 136.

66/ Hegel toma como punto de partida la separación del 'Estado' de la sociedad 'civil', de los 'intereses particulares' y lo 'universal que existe en y para sí'. Y en verdad que la burocracia se basa en esta separación. Marx, op. cit., p. 59. "Hegel acepta pues desde el principio la separación del Estado y la sociedad civil ... la burocracia sirve de mediación". Lefebvre, op. cit., p. 128.

tración pública, cuando el capitalismo marcó en el siglo XVI, el fin del feudalismo. Debemos analizar, pues, el proceso formativo de la administración pública que va de las cenizas del feudalismo al Estado capitalista moderno, pasando por la monarquía absoluta.

## SEGUNDA PARTE

### LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

#### Capítulo

V. ANTECEDENTES PRECAPITALISTAS INMEDIATOS. LAS MONARQUIAS MEDIEVALES . . . . .	151-173
12. Asimilación histórica del despotismo oriental	151
13. Vestigios de la administración pública romana en los reinos medievales . . . . .	157
14. Indicios orientales en las monarquías de la baja edad media. . . . .	163

## **SEGUNDA PARTE**

**LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA**

## V. ANTECEDENTES PRECAPITALISTAS INMEDIATOS: LAS MONARQUIAS MEDIEVALES

### 12. Asimilación histórica del despotismo oriental

Hay consenso en el sentido de considerar al modo de producción feudal como un conjunto social de instituciones totalmente diferentes a las que existen en el capitalismo; por comparación se encuentra que ambos modos de producción son totalmente distintos. El problema estriba, entonces, en descifrar cómo, de instituciones sociales descentralizadas existentes en el feudalismo, aparecen la monarquía absoluta y su no menos centralizada administración comisarial.

En la Edad Media la sociedad feudal produjo en su seno la semilla de la nueva sociedad, la capitalista, que habría de destruir la; evidentemente, también contenía en su seno los gérmenes de la centralización. Pero, ¿cómo pudo producir las semillas de centralización, una sociedad cuyas relaciones de conjunto eran tan flojas, tan laxas, tan endebles? Para algunos pensadores,<sup>1/</sup> la centralización política y administrativa del Estado capitalista brota de una tendencia universal, inherente a todos los Estados, - orientada a la racionalización del ejército, las finanzas, la jus-

---

1/ Entre ellos Weber, *Economía y sociedad*, y Heller, *Teoría del Estado*.

ticia, las comunicaciones y otras ramas; para otros,<sup>2/</sup> a nuestro juicio más certeros, el carácter centralizado del Estado capitalista brota de la germinación de algunas semillas comisariales sobrevivientes a lo largo de la Edad Media. Ambas perspectivas, sin embargo, dejan sin resolver el problema mayor: ¿cómo, de la descentralización feudal, nace la centralización absolutista?

El problema, creemos, tiene respuesta si se plantea en estos términos:

Primero, considerando que en la Edad Media se mantiene relativamente el principio de unidad política mediante la subsistencia de los elementos fundamentales del palacio romano, la supervivencia de esta precaria unidad política se manifiesta en una tendencia intermitente a medida que oscilan y se equilibran las fuerzas políticas de la monarquía y de los feudatarios.

Segundo, no considerando la persistencia de los gérmenes comisariales como un producto de la Edad Media, sino como una supervivencia romana. El primer punto lo trataremos en este capítulo; el segundo, en los dos siguientes.

La sociedad capitalista es un producto engendrado en la sociedad feudal; del mismo modo, la sociedad feudal es el producto de la sociedad que le precedió: la romana. El feudalismo nació de la destrucción de la sociedad esclavista, relativamente orient-

---

2/ Bodino, *Los seis libros de la República*; Hintze, *Historia de las formas políticas* y "El Estado en perspectiva histórica"; Schmitt, *La dictadura*.

talizada, que es desarrollada como base del Imperio Romano; el modo de producción capitalista, que fue incubado en el feudalismo, nace destruyendo la sociedad que lo ha engendrado.<sup>3/</sup> Pero la liquidación de la sociedad precedente por otra, conlleva la asimilación por ésta del avance alcanzado por aquélla hasta el momento mismo de su destrucción.<sup>4/</sup> Tal es el movimiento de la historia,<sup>5/</sup> el movimiento ascendente de las fuerzas productivas generadas por el trabajo del hombre. Así como la sociedad esclavista de Roma asimiló los resultados alcanzados por el modo de producción asiático, del mismo modo el feudalismo recogió de Roma sus propios resultados; y, en la misma forma, el capitalismo toma para sí los avances alcanzados en la Edad Media.

El feudalismo rescató progresos históricos de las cenizas de la vieja sociedad romana. Uno de ellos es el palacio que, a la vez, constituye un legado de civilizaciones precedentes. Es tal

---

3/ "Como lo que importa, sobre todo, es no verse privado de los frutos de la civilización, de las fuerzas productoras adquiridas, hay que romper las formas tradicionales dentro de las cuales han sido producidas". Marx, *Miseria de la filosofía*, p. 350.

4/ "Afirmar ahora que todos los siglos anteriores, con sus necesidades, medios de producción, etc., completamente diferentes, trabajan providencialmente para la realización de la igualdad, es, en primer lugar, sustituir los medios y los hombres de los siglos anteriores por los medios y los hombres de nuestro siglo, y desconocer el movimiento histórico mediante el cual las generaciones sucesivas transformaban los resultados adquiridos por las generaciones que le precedían". *Ibid*, p. 347.

5/ "La historia no es sino la sucesión de las diferentes generaciones, cada una de las cuales explota los materiales, capitales y fuerzas productivas transmitidas por cuantas la han precedido". Marx y Engels, *La ideología alemana*, p. 49.

la capacidad de existencia de esta institución, que no sólo sobre vive a sociedades anteriores a la romana, sino al propio feudalismo, caracterizado por la más absoluta descentralización. El palacio feudal, sin embargo, tiene un significado muy diferente a su equivalente bizantino y, por tanto, también al romano, que le precedió.

En efecto, durante el Bajo Imperio Romano el palacio es el foco del sistema administrativo central, pero no todo el sistema; en la Edad Media el palacio -pálida sombra de su antecesor- no es el centro del sistema, sino el sistema mismo; pero, además, su carácter central no es sino la excrecencia de la territorialización feudal de los señores políticos, que mantienen por sí mismos su propio proceso administrativo.<sup>6/</sup> El palacio en la Edad Media, en contraste con el palacio romano, no se rige por el principio autocrático del libre nombramiento y remoción, sino por los derechos estamentales de cargo. No obstante, el palacio, como símbolo de unidad monárquica, nunca desaparecerá en la Edad Media: es un progreso social legado por generaciones precedentes, que es aprovechado por las generaciones medievales.

---

6/ En el seno de cada feudo el palacio constituye un doble organismo administrativo, civil y clerical, a cuya cabeza están el Mayordomo y el Jefe del Guardarropa. Este tenía además la función de controlar las cuentas del primero y subordinaba bajo su autoridad el conjunto de los servicios y a sus responsables: un jefe de compras, un mariscal, dos encargados de suministros y vinos, dos cocineros y despenseros, un lavandero, un vasijero, un gallero, dos porteros y veladores, un mozo, un panadero, un cervecer y dos herreros. Se trata, como puede verse, de funcionarios patrimoniales, de un mero servicio doméstico. Gladden, *A history of public administration*, Tomo I, pp. 3-4.

El absolutismo europeo, que comienza a gestarse en el siglo XVI, tiene su cuna típica en suelo francés y, en menor grado, en Inglaterra y Alemania. Que Francia sea el suelo clásico donde brota la monarquía absoluta no es un hecho fortuito, sino una evidencia histórica. Fue allí donde tuvieron lugar los primeros desarrollos del Estado absoluto, en su forma más transparente y precoz; fue en tierra francesa donde el Reino Merovingio rescató los restos del palacio romano; donde los Carolingios intentaron restaurar el Imperio Romano; donde se erigió el Ducado de Normandía, patria de los invasores normandos de Inglaterra; donde nació y murrió la Monarquía Capetiana. Pero no sólo en Francia hay indicios de la restauración romana: en Italia meridional y Sicilia,<sup>7/</sup> como en la Inglaterra normanda,<sup>8/</sup> también encontramos rastros de la Roma orientalizada.

Ahora bien, hasta aquí se ha examinado el desarrollo incipiente del Estado absoluto con la perspectiva propia de la historia que le precedió. Queda aún por analizar la supervivencia en él de los gérmenes orientales del Imperio Romano, siendo necesario

---

<sup>7/</sup> "Una manifestación precoz del Estado moderno fue creado en la primera mitad del siglo XIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático". Heller, op. cit., p. 145.

<sup>8/</sup> "Inglaterra. Es éste el único reino en que gracias a la energía de los reyes normandos se logra crear, ya en el siglo XI, una organización relativamente fuerte en medio de la jerarquía feudal". Ibid.

para ello comprender el fenómeno en su conjunto: el despotismo - oriental como hecho universal que, legado por el Bajo Imperio Romano, permanece latente y toma luego nueva fuerza en el Estado absoluto. Así, el despotismo oriental cobra diferentes manifestaciones dependiendo de la situación histórica donde se le contempla: las monarquías medievales, desde el punto de vista del Imperio Romano que les precede, constituyen su restauración, mientras que observadas desde el Estado absoluto, a quien anteceden, constituyen su precedente. Desde esta óptica la Edad Media no es, - contemplando la administración pública en su transcurrir histórico, sino una etapa transitoria del despotismo oriental en su paso de Oriente hacia Occidente.

En lo que sigue de este capítulo se desarrollará esta idea - general, cabiendo, sin embargo, consideraciones casuísticas importantes. El conjunto analizado comprende: a) Reino Merovingio; b) Imperio Carolingio; c) Reino Normando en Inglaterra; d) Monarquía Capetiana; y e) Monarquía Angevina. Cada caso corresponde a hechos peculiares, históricamente determinados. Así, en tanto que los más antiguos -el Reino Merovingio y el Imperio Carolingio-, esencialmente el segundo, corresponden a una idea de restauración imperial, es decir, aspiraciones a la reunificación territorial - de diferentes pueblos, los tres últimos son las primeras virtualidades de formación nacional en Europa. Pero en todos ellos yace el sentido del gobierno unitario, el germen de poder territorial; en ellos sobrevive el despotismo oriental.

### 13. Vestigios de la administración pública romana en los reinos medievales

La transmisión directa de la administración pública romana, del Bajo Imperio al Reino Merovingio y de éste al Imperio Carolingio, puede ser claramente percibida en las huellas que va dejando en Europa. Como se verá más adelante, dichas huellas, sin embargo, aparecen combinadas con los resabios bizantinos y árabes en - el Reino Normando de Inglaterra y en las Monarquías Capetiana y - Angevina, adoptadas desde Italia del Sur y Sicilia.

El Reino Merovingio constituye el primer intento, desde el - colapso del Imperio Romano Occidental, de reunificación territorial en una parte del espacio ocupado por éste. Las condiciones económicas y sociales, en uno y otro, sin embargo, difieren enormemente. El Reino Merovingio descansa en una economía feudal, es cir, en la propiedad patrimonial; pero, esta clase de propiedad , tiene nada en común con el patrimonialismo oriental encarnado el propietario universal, el d<sup>e</sup>s<sup>p</sup>ota oriental. El patrimonialismo medieval tiene un carácter estamental, que hace de los funcionarios virtuales propietarios de los medios de administraci<sup>on</sup>, <sup>9/</sup> siendo condición de este desarrollo la apropiación privada de los

---

/ "De la estereotipación y la apropiación monopolizadora de los cargos por sus titulares se ha creado el tipo estamental de - patrimonialismo" ... "Debe entenderse por dominación estamental aquella forma de dominación patrimonial en la que determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiadas por el cuadro administrativo". - Weber, op. cit., Tomo II, p. 773 y Tomo I, p. 185.

medios de producción, en especial, de la tierra. De este modo, - si en sus comienzos el palacio merovingio se parece al centralizado palacio romano, con la ausencia de sueldos líquidos y con la gradual desaparición de funcionarios profesionales termina por de sembocar en el pago del servicio con la apropiación del cargo mismo: ha nacido la prebenda.<sup>10/</sup> El palacio merovingio, en un principio, cubre el pago de servicios cortesanos al través de la manutención del funcionario doméstico; la comensalidad, sin embargo, inconsecuente con los fines de una administración territorial, deja su lugar al pago de especie (congruas), emolumentos y, finalmente, feudos. De este modo, la ausencia de un sistema regular de ingresos produce un sistema irregular de egresos; el funcionario que primero se apodera del cargo, se convierte en un propietario que disfruta, también en su beneficio, los ingresos del mismo que así se convierten en rentas. El proceso concluye cuando, mediante el pago con tierra, se convierte en propietario del medio de producción principal, lo que trae consigo el señorío: el feudatario es un personaje con señorío que gobierna y explota a los siervos situados dentro de su feudo.<sup>11/</sup>

---

10/ La conversión de la apropiación y monopolio de los cargos en derechos señoriales territoriales, es decir, el paso del estamento al feudo, no se explica sino por medio de la prebenda. "Esta importante institución, que significa el reconocimiento de un 'derecho fijo de cargo' y por consiguiente, una apropiación". *Ibid*, Tomo II, p. 776.

11/ "Todo *feudo* es siempre un conjunto rentable de derechos cuya posesión puede y debe fundamentar una existencia *señorial*... Como los señores territoriales constituyen el objeto normal del feudo, toda verdadera entidad feudal descansa en un fundamento patrimonial. *Ibid*, pp. 812-813.

Como producto de este proceso, en el Reino Merovingio tiene lugar la gradual descomposición del palacio romano hasta convertirse en sólo su sombra, por estar ubicado en un modo de producción y una sociedad que tendían a abortarlo. De este modo, pese a su gradual desmembración por el carácter estamental que entraña, el palacio merovingio conserva al menos los restos del sentido de unidad; y esta unidad encarna, al menos temporalmente, en el rey, quien se relaciona con los nobles, los *leudes*, por medio de vínculos contractuales de vasallaje que desaparecen con su muerte.<sup>12/</sup> Así, el sentido institucional de Estado ha desaparecido, surgiendo en su lugar el sentido del reino personal.<sup>13/</sup>

Junto al rey, materialización de la unidad entre los frances, ha sido conservado lo fundamental de la corte romana. Aún encontramos a sus dignatarios -*Viri Magnifici* y *Viri Illustres*-, consejeros, funcionarios y guardias reales; pero gradualmente se ha disipado la noción de administración extrapatrimonial.<sup>14/</sup> Como remembranza del Consistorio romano, sobreviven los *Consiliarii* -que ahora incluyen a clérigos-, el refrendo en los acuerdos colecti-

---

12/ "Las decisiones administrativas o legislativas sólo son válidas mientras dura la vida del rey". Ellul, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, p. 533.

13/ Se esfuma la "idea de Estado" ... "el rey es un patrono que exige obediencia y garantiza protección". *Ibid.*, p. 537.

14/ "No hay una verdadera administración central, pues todas las oficinas (salvo la del Refrendario) han desaparecido". *Ibid.*, p. 533.

vos<sup>15/</sup> y el derecho libre de nombramiento y remoción, muy desgastado y en proceso de desaparición. El palacio se ha contraido a la corte, cuyo titular, el *Mayordomo*,<sup>16/</sup> dirige a un pequeño grupo de funcionarios patrimoniales,<sup>17/</sup> resabios aúlicos del Imperio Romano.

En la administración territorial también encontramos reliquias romanas: Condados, Ducados y Marquesados (antiguas Marcas). Estas circunscripciones, otrora administradas por Condes, Duques y Marqueses, funcionarios romanos de la administración central, aún conservan entre los merovingios un leve significado de centralización. Los merovingios mantienen una cuidadosa administración regional, dividida en Condados que, a su vez, se subdividen en centenas; el Conde administra el primero y el Vicario la segunda. Lo relevante de esta administración es que las centenas son concebidas como dominios reales y no como prebendas en feudo. Tocará al Imperio Carolingio retardar aún más la feudalización territorial, a costa de conceder prebendas en especie y tolerar la existencia de estamentos.

Si bien es cierto que el Imperio Carolingio es un relativo obstáculo a la feudalización, también lo es el hecho que la apro-

---

<sup>15/</sup> El rey, "cuando quiere seguir la opinión de los consejeros, les exige la firma, para tener así más peso, para compartir con ellos la responsabilidad". *Ibid*, p. 537.

<sup>16/</sup> "Dirige el conjunto de la administración palaciega" y ejerce "jurisdicción sobre los funcionarios". *Ibid*, p. 527.

<sup>17/</sup> Sobreviven el Conde del Palacio, el Refrendario, el Conde del Establo (que contemporáneamente existe en Bizancio) y el Senescal.

piación de cargos va en aumento. La feudalización es retardada -merced a políticas de supervisión, así como por la creación de los comisarios ambulantes y la administración itinerante; pero este carácter ambulante desgasta el palacio como centro administrativo. Ahora, en lugar de una capital permanente, ésta va a donde lo hace el emperador. Sin embargo, la alianza entre la Iglesia y Carlomagno posibilita la unidad universal de Europa y la creación de un Imperio como prolongación del Estado romano.

El renacimiento de la noción de Estado reanima los gérmenes de la burocracia romana, adormecidos durante los merovingios, dando a la administración carolingia un curioso carácter híbrido, público y patrimonial. Esta noción de Estado carolingio, empero, no supone propiamente un sentido de administración permanente; el Imperio Carolingio semeja un organismo carente de sistema óseo y muscular, como si su unidad se fundara exclusivamente en la fe religiosa. Carlomagno no creó una capacidad administrativa de obrar, consecuente a su aspiración política de dominar.<sup>18/</sup>

La administración central estaba prácticamente confundida con el palacio, pero sus íntimas relaciones con la Iglesia aportan nuevos elementos<sup>19/</sup> que hacen contrastar al Imperio Carolingio con su antecedente, el Reino Merovingio. El palacio, como eje

18/ "Todo dentro del Estado carolingio, va a dar a manos del emperador. Y es curioso que éste no posea para secundarle en su tarea, sino una administración central de las más rudimentarias". Halphen, *Carlomagno y el imperio carolingio*, p. 114

19/ Estos elementos son los que permiten una relativa diferenciación de la administración extrapatrimonial, con la propiamente

de la administración central, tiene a su vez la imprecisión orgánica que le imprime su carácter itinerante; no es posible desarrollar una capacidad de acción sin medios materiales de administración, y éstos comprenden una gran cantidad de objetos físicos que, al no poderse mover, son gradualmente desechados. El carácter ambulante de la administración carolingia nos da una idea exacta de su manifiesta insolvencia para coadyuvar a la consolidación del Imperio.

Como toda formación medieval, también el Imperio Carolingio tiene un importante desarrollo de la administración territorial. Aquí es donde se aprecian mejor los fundamentos materiales en los cuales se basa la administración carolingia. La llave maestra - descansa en el Condado, al cual Carlomagno ha superpuesto una Diócesis eclesiástica; el sistema queda complementado con un mecanismo regular de supervisión a cargo de comisarios imperiales, los - *Missi Dominici* ("enviados del señor"). Un obstáculo, sin embargo, yace en el funcionamiento del mecanismo supervisor: los comisarios son también Condes y Abades; no se puede ser juez y parte. Pero hay un problema mayor: la remuneración de los Condes se hace por medio de la prebenda de feudo. La restauración imperial está

---

te patrimonial. La administración central comprende tres servicios, a cargo, respectivamente, del Archicapellán, del Canciller y del Conde del Palacio. Por su parte, el palacio se resume en la Cámara, sustituto de la corte merovingia, cuyo titular es el Camarero, y que comprende servicios a cargo del Senescal, Copero y Condestable.

condenada a desaparecer, una misma persona, el feudatario, es funcionario y propietario del mismo territorio que ha de administrar; el sueldo, inexistente en una economía no monetaria, abre las - puertas al beneficio por renta.<sup>20/</sup> El feudalismo, que ha ido ganándole terreno al Estado desde la caída del Imperio Romano de Occidente, vence también los esfuerzos de Carlomagno,<sup>21/</sup> como sucederá en otros intentos medievales de restauración, hasta el advenimiento de la monarquía absoluta.

No obstante, el Imperio Carolingio nos muestra, en plena Edad Media, la concreción de una unidad política más o menos estable, en medio de un mundo medieval caracterizado por la descentralización en señoríos privados. Otros reyes seguirán el ejemplo; el - Estado ha desaparecido, pero no sus gérmenes vitales.

#### 14. Indicios orientales en las monarquías de la baja Edad Media

Los indicios orientales en las monarquías de la Baja Edad Media -los reinos Normando de Inglaterra, el Angevino y el Capetiano-

---

<sup>20/</sup> El ingreso del feudatario provenía en la época carolingia de tres fuentes: a) un porcentaje del producto de la administración de la justicia; b) un porcentaje de las contribuciones arrendadas; y c) rentas de tierras y abadías asignadas a su persona en compensación de servicios. Halphen, *op. cit.*

<sup>21/</sup> "Algunos símbolos del estatismo hidráulico ... persistieron durante bastante tiempo, sobre pasando incluso la época merovingia, pero, careciendo de fundamentos sociales sustantivos, dejaron de ser exigidos. Y el desarrollo político, en vez de seguir un modelo romano, produjo el sistema de gobierno protofeudal descentralizado que caracterizó el primer período de la Edad Media". Wittfogel, *Despotismo oriental*, p. 246.

no- sólo son explicables a partir de la existencia previa de dos sucesos: la presencia de los normandos en Italia del Sur y Sicilia, así como en el Ducado de Normandía, durante el siglo X.<sup>22/</sup> - El vacío de dos siglos dejados por los carolingios en la primera mitad de la Edad Media, comenzará a ser llenado por los normandos al crear en Francia el Ducado de Normandía, en Inglaterra el Reino Normando y en Sicilia la Monarquía de Federico II.<sup>23/</sup>

Lo interesante de los vínculos intereuropeos de los normandos, radica en la formación de dos reinos igualmente centralizados en dos lugares donde existían modos de producción relativamente diferentes: Inglaterra y Sicilia. En tanto que la primera vivía el feudalismo típico, Sicilia gozaba de un régimen económico en el cual ni el modo de producción asiático había desaparecido,

---

22/ "Los normandos de Normandía son un caso extraño. Por lo que sabemos, no instituyeron un *Domesday*, pero ciertamente se asentaron en el norte de Francia por conquista. ¿Pudo ocurrir que hacia 1085 los normandos se habían familiarizado con métodos administrativos que se desconocían en el siglo X e incluso a principios del XI? ... Cuando los normandos conquistaron Inglaterra en 1066 algunos de sus paisanos ya se habían hecho dueños de Italia meridional, una zona, que con interrupciones había estado bajo la administración bizantina hasta esta época; y algunos se habían establecido en Sicilia, zona que había sido gobernada por Bizancio durante trescientos años y después - por los sarracenos, que combinaban técnicas árabes y bizantinas de gobierno absoluto". *Ibid.*, p. 247.

23/ "No tenemos testimonios concluyentes sobre el efecto de esta experiencia bizantino-sarracena de Guillermo y sus consejeros. Pero sabemos que en 1072 -esto es, 13 años antes que Guillermo ordenara la *descriptio* de Inglaterra- los normandos habían conquistado Palermo, la capital de Sicilia, y la parte norte de la isla. Y nosotros sabemos también que había considerables 'idas y venidas' entre los normandos italo-sicilianos y sus parientes de Normandía e Inglaterra". *Ibid.*, p. 147.

ni el feudalismo se había aún extendido. Pero la diferencia yace en el carácter más burocrático, a la vez que más orientalizado, - del régimen de Federico II.<sup>24/</sup> La cercanía con Asia es un factor que favoreció el carácter oriental y burocrático del Reino Norman do de Sicilia, al grado de ser considerado como el régimen más parecido a la monarquía absoluta, surgida cuatro siglos después.<sup>25/</sup>

La evidencia más clara de los métodos orientales de gobierno en la Europa del siglo X y aún posterior, se encuentra en un catastro predial ordenado por Guillermo el Conquistador en 1085, - llamado *Domesday Book*, elaborado con fines fiscales en medio de - un ambiente social reactivo a cualquier acción de este género.<sup>26/</sup> Por esta razón, una vía idónea para introducirse al estudio del -

---

24/ "Los rasgos básicos del Estado moderno se manifestaron en el primer experimento (*con modelos orientales*) para fundar una monarquía absoluta, que fue prematuro y no pudo sobrevivir, llevado a cabo por el emperador Federico II al transformar - el reino normando de Sicilia y de Italia meridional". Jacoby, *La burocratización del mundo*, pp. 28-29.

25/ "Aquí encontramos todos los rasgos del Estado moderno, creado por Federico II, en su triunfo sobre la sociedad feudal: el ejército de Federico creó los rudimentos de un ejército - profesional ... los funcionarios judiciales y los tribunales de justicia los ponía solamente el emperador. Se creó una legislación central. La constitución promulgada en Melfi en 1231 fue una recopilación de derecho administrativo y político a la que se ha llamado el 'acta de nacimiento de la burocracia moderna'. Se fundó una universidad en Nápoles ... - que no enseñaba por amor al saber, sino para el Estado; no - era una escuela para formar clérigos, sino para funcionarios del Estado". *Ibid*, p. 29.

26/ "No es extraño, pues, que a base de su conocimiento de la - época, Haskins, el máximo experto inglés en relaciones anglo-sicilianas en la Edad Media, sugiriera 'la posibilidad de - una relación entre el *Domesday Book* y los registros fiscales que él se había heredado de sus gobernantes bizantinos y sa-rracenos'". Wittfogel, *op. cit.*, pp. 247-248.

Reino Normando en Inglaterra, es analizar las implicaciones sociales, políticas y administrativas de este catastro.<sup>27/</sup>

El *Domesday Book* tuvo como objeto sentar bases para el cobro de un impuesto predial, el *danegeled*, por lo cual fue realizada una extensa investigación para clasificar la población agrícola. El impuesto, que tuvo un carácter universal, desconoció privilegios y exenciones feudales contraviniendo la estructura social prevaleciente; es único en la historia el hecho de que este método despótico de gobierno se aplicara a una sociedad típicamente feudal.<sup>28/</sup> Lo más sorprendente, sin embargo, es la estructura administrativa encargada de ponerlo en operación: el *Echiquier*.

El *Echiquier* constituye el centro de la administración financiera. Toma su nombre de una tabla cuadriculada, como la del ajedrez, donde se asientan los movimientos financieros. Su función esencial consiste en el control de los ingresos recabados por los *Sheriffs*,<sup>29/</sup> agentes reales distribuidos por todo el territorio.

---

<sup>27/</sup> Sobre el *Domesday Book* ver el estudio de Gladden, op. cit., pp. 4-7. Gladden, que hace un análisis general de ese documento, sin embargo no se preocupa por estudiar su origen extraeuropeo.

<sup>28/</sup> "La hipótesis de Haskins explica bien por qué un invento típicamente hidráulico de administración fiscal aparece en la Europa feudal. También explica por qué durante cientos de años después de esta 'magnífica hazaña' no tenga paralelos en la zona. Evidentemente el registro sistemático y a escala nacional estaba fuera de lugar en una sociedad feudal como era frecuente en el territorio del despotismo oriental". Wittfogel, op. cit., p. 248.

<sup>29/</sup> *Sheriff* significa entre los anglosajones "Shire Reeve" o sea el *Reeve del Shire*. También era denominado *Bayle* del Condado.

Este organismo financiero<sup>30/</sup> permitió a Guillermo posesionarse y explotar, en provecho de la monarquía, la mayor parte de la tierra confiscada. Del mismo modo, le permitió contar con recursos para levantar una milicia de masas, paralela al ejército de la nobleza, y con ella ampliar los territorios patrimoniales al doble que los de su predecesor anglosajón. El método de confiscación, tan usual en el despotismo oriental, fue empleado regularmente por Guillermo tras la sofocación de las rebeliones de la nobleza. El Echiquier, por extensión, también fue muy útil para controlar los ingresos de origen anglosajón, como "ayudas", "alivios", "guarda" y administración de la justicia, que tenían relación con el vasallaje.

Pero además de operar como eje de la administración financiera, el Echiquier también lo es de la administración normanda. En el ramo financiero, después del registro en el Echiquier, los ingresos tienen dos destinos: la Cámara real y el Tesoro Público. La primera condensa el sistema cortesano y sirve de custodio de la fortuna privada del rey y de otros ingresos necesarios para cubrir sus gastos. El segundo, servicio extrapatrimonial establecido en Westminster, tiene como función servir de caja pública. En el siglo X el palacio es sustituido por tres instituciones: la Cámara, organismo casi exclusivamente financiero; la Curia Regis, corporación áulica que sustituye a la corte; y el Hôtel, cuerpo en el que se resume la administración central. Dentro de esta estructura institucional la Cámara tiene un papel pri-

---

30/ Sobre el Echiquier, ver a Gladden, op. cit., pp. 7-12.

mordial: como entidad cortesana también desempeña funciones áulicas y se convierte en el centro del palacio itinerante, del Hotel. La organización de la administración central se complementa con la función conciliar de la *Curia Regis* (la antigua *Witena-Gemot* - anglosajona, reformada), en la que tienen lugar parientes, consejeros y funcionarios.

En el plano de la administración territorial, los normandos conservaron la antigua organización anglosajona que agrupaba el territorio inglés en *Shires*, a cuya cabeza estaba el *Reeve del Shire* o *Sheriff*; pero cambian sus denominaciones por las de Condado y Vizconde, a la par que hacen de éstos el vínculo de las localidades con el poder central. Mediante este funcionario, el monarca se encuentra presente entre la aristocracia terrateniente.

Italia meridional y Sicilia,<sup>31/</sup> lo mismo que Inglaterra normanda, constituyen la evidencia histórica más clara de la tendencia del empleo de métodos autocráticos y absolutistas de gobierno, en plena Edad Media. Nacidos en Oriente, los métodos despóticos de gobierno son difundidos en una Europa feudalizada y cultivados, incluso, en un suelo negado a su fertilidad. Más aún: estos méto

---

<sup>31/</sup> "En aquella Italia del sur y aquella Sicilia donde se encontraba a latinos, musulmanes -un nacimiento heterocílico de religiones yuxtapuestas, de tradiciones romanas, bizantinas y orientales-, los normandos iban a fundar el Estado que fue el más rico y más poderoso de Occidente a mediados del Siglo XII. No es coincidencia que introdujeran en las Dos Sicilias los mismos principios de autoridad que los duques de Normandía aplicaban a su dominio, y que impusieron a Inglaterra. Allí donde iban los normandos llevaban consigo cierto sentido de gobierno". Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (Siglos X y XIII)*, p. 43.

dos de gobernación sobreviven a Guillermo y permanecen en la Monarquía Angevina de Inglaterra y en la Monarquía Capetiana de -- Francia. Y, aunque casi desaparecen durante dos siglos, renacen en la monarquía absoluta y perduran por cinco siglos, hasta el - presente.

La Monarquía Angevina, instaurada durante la segunda mitad - del siglo XII, constituye uno de los últimos esfuerzos de unidad política en la Edad Media y, por tanto, uno de los últimos valúates de centralización destruidos por el feudalismo. Los Angevinos heredan y mantienen la maquinaria administrativa creada por - Guillermo el Conquistador; conservan el Hotel y su peculiar carácter ambulante<sup>32/</sup> e integran a él la Cancillería, activa organización a cuyo cargo se encuentra la redacción y el archivo de la documentación real. Fuera del Hotel, sin embargo, opera la llave - maestra de la administración angevina: el Echiquier,<sup>33/</sup> complejo organismo que contiene a la vez la Tesorería y Cámara de Cuentas<sup>34/</sup> y en cuyo seno tiene lugar un complicado proceso contable

---

<sup>32/</sup> Aunque el Hotel es un organismo itinerante, Westminster y - Ruan funcionan como centros administrativos permanentes, que comunican la isla y el continente.

<sup>33/</sup> En la época de Enrique II, el Tesorero real, Ricardo Fils-Nel, escribe el *Díalogo de Echiquier* cuyo objeto consiste en describir la organización y el funcionamiento de este importante servicio financiero.

<sup>34/</sup> Hacia 1178 es creado el Banco del Rey (*Capitalis Curia Regis*), separado del Echiquier, y es adscrito a la justicia itinerante. Está integrado por cinco juristas, dos clérigos y tres laicos. En la época de Juan sin Tierra se asienta en Westminster y toma el nombre de Corte de Audiencias Comunes.

y fiscal.<sup>35/</sup> En el *Echiquier* aún encontramos funcionarios creados en la época merovingia -el Condestable y el Mariscal-, aunque son los menos; el *Echiquier* es una notable y peculiar creación -normanda, que comprende una gran cantidad de nuevos funcionarios.

Para la supervisión de la administración local, los Angevinos también emplean a los *Sheriffs*, agentes a quienes les son confiadas toda suerte de encomiendas: finanzas, justicia, policía, - control administrativo y vigilancia. El *Sheriff*<sup>36/</sup> evoca las tareas comisariales encomendadas a los *Missi Domenici carolingios*. También, como en la época de Guillermo el Conquistador, la *Curia Regis* asume el papel de corte y consejo real, pero le es agregado el carácter de tribunal ordinario; esta última tarea, que también afecta a la nobleza, pone de manifiesto el relativo centralismo - Angevino en medio de una sociedad feudal fortalecida. Inglaterra,

35/ Este doble carácter contable y fiscal del *Echiquier* es explicado por Fils-Nel, en un pasaje de su obra: "la ciencia superior del tesorero, consiste no tanto en las cuentas como en sus juicios múltiples. Porque resulta fácil cuando se obtiene la suma requerida, y las sumas parciales se colocan debajo por comparación, para decir correctamente si se ha satisfecho la demanda o si queda algo. Pero cuando uno empieza a hacer una investigación en varias direcciones, de aquellas cosas que caen dentro del *fisco* en muy diversas maneras, y que son exigidas en condiciones diferentes y que no son colectadas del mismo modo por los alguaciles, es muy difícil ser capaz de decir si los alguaciles han actuado de manera diferente a como debían. Consecuentemente se dice que la más grande ciencia del tesorero consiste en estos asuntos". Citado por Lepawsky, *Administración*, p. 124.

36/ Este agente es un "funcionario de tipo moderno ... su historia nos permite asistir al paso de la monarquía feudal a la monarquía centralizadora". Petit-Dutaillis, *op. cit.*, p. - 103.

por esta razón, es un caso paradigmático. La Curia Regis es el resumen de elementos normandos, anglosajones y carolingios y, lejos de restringirse a parientes, amigos, consejeros y domésticos, incluye también laicos y eclesiásticos cuando lo exige el rey. De esta institución se originará el parlamento y la administración de la Inglaterra moderna.

En Francia, la Monarquía Capetiana es un paralelo Angevino. Como los angevinos, los capetianos también sufren la influencia de los métodos normandos de gobierno, esta vez, mediante el Ducado de Normandía.<sup>37/</sup> La peculiaridad capetiana consiste en la mucho mayor influencia dejada en Francia por los carolingios, comparada con aquella que transbordan los conquistadores normandos a Inglaterra. Como entre los angevinos, también la Monarquía Capetiana ha suplido al palacio radicado, por el Hotel itinerante,<sup>38/</sup> que adquiere una mayor complejidad que su similar inglés. Directamente de los carolingios, han conservado a la mayoría de los funcionarios patrimoniales,<sup>39/</sup> así como al principal oficial público, el Canciller; y, como entre los carolingios, también la Cámara, que tiene la triple función de guardarropa, tesorería priva

<sup>37/</sup> "Normandía estaba bien administrada, acostumbrada a obedecer, gozando de una burocracia judicial y administrativa cuyas tradiciones iban a ir infiltrándose poco a poco en los métodos de gobernar capetianos". *Ibid*, p. 195.

<sup>38/</sup> El Hotel comprende cinco departamentos: Cámara, Panadería, - Bodega, Mesa y Caballeriza.

<sup>39/</sup> Senescal, Condestable, Copero Mayor, Mariscal y Camarero, - que toman título de "ministeriales del Hotel del rey". *Ibid*, p. 196.

da y archivo financiero, se constituye en el principal servicio cortesano.

Ha desaparecido también el sentido de la corte como organización específica,<sup>40/</sup> considerándose más bien como una ampliación del Hotel cuando agregaba a personajes extrapatrimoniales. De aquí que, como entre los angevinos, la corte también adquiera el sentido de *Consilium* cuando tienen lugar las sesiones colectivas de los miembros del Hotel, así como de invitados del mismo.

En la Monarquía Capetiana también se adopta el *Echiquier* nombrando, desligado del Hotel, y es perfeccionado con el nombre del *Temple de París*. El Temple tiene un grupo de agentes contables a los que se da el título de *Templarios*. Esta institución, de naturaleza no patrimonial, tiene una actividad fiscal intensa por medio de funcionarios centrales -agentes de la *Curia Regis*, *Bayles* y *Prebostes*-, que marcan un sello estatal precoz muy desarrollado en plena Edad Media. El Temple está subordinado a la *Curia Regis*,<sup>41/</sup> en el seno de la cual es elaborado una especie de presupuesto y un mecanismo que asemeja un plan de ingresos, cuyo destino es el propio Temple. Es notable este sistema financiero en un mundo caracterizado por la resistencia total a la centralización; estamos, ya, en la antesala de la monarquía absoluta, es decir, ante el Estado moderno.

<sup>40/</sup> "La corte del rey, centro del gobierno, no era sino el Hotel ampliado, que alojaba a numerosos huéspedes sedentarios o de paso". *Ibid*, p. 197.

<sup>41/</sup> En sesiones financieras toma el título de *Curia Competitis Regis*.

Así pues, a modo de resumen, puede afirmarse que el Reino Merovingio, el Imperio Carolingio, el Reino Normando en Inglaterra -así como el Ducado de Normandía-, el Reino de Federico II en Sicilia, la Monarquía Angevina y la Monarquía Capetiana, constituyen edificaciones políticas relativamente centralizadas; es decir, son monarquías medievales y, por tanto, son un puente tendido entre el despotismo oriental y la monarquía absoluta. Su función histórica consiste en la conservación de los gérmenes orientales de gobierno, nuevamente desarrollados en forma plena por el Estado creado por el capitalismo, es decir, por la monarquía absoluta. En su momento histórico, las monarquías medievales fueron el objeto de la lucha de los feudos. En el capitalismo, los feudos son el objeto de la lucha de la monarquía absoluta; sin embargo, la liquidación del feudalismo no será inmediata, sino gradual, y durará tres siglos. Sin embargo, desde el siglo XVI, los feudos dejan de ser un peligro importante para la existencia de la monarquía absoluta.

En los tres siglos aludidos, que van del XVI al XVIII, la destrucción del poder feudal, como poder político, será una tarea emprendida por el rey absoluto y sus nuevos agentes: los comisarios.

VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA MONARQUIA ABSOLUTA	175-193
15. Restauración del despotismo oriental. El absolutismo . . . . .	176
16. Restauración del despotismo oriental. La autocracia . . . . .	183

## VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA MONARQUIA ABSOLUTA

La monarquía absoluta, engendrada por el capitalismo sobre - las cenizas del feudalismo, ha comenzado por establecer un dominio territorial pleno, y a la vez que ha aniquilado los centros - autónomos de poder -los feudos- también ha impedido el desarrollo de nuevos focos independientes. Esta monarquía, además de absoluta, también es un Estado autocrático: liquidados los derechos estamentales al cargo, impide que la burocracia emergente aspire a la apropiación privada. Eliminados los oficios patrimonializados, sólo ha consentido la existencia de comisiones.

Ahora bien, absolutismo y autocracia, desconocidos por las - monarquías medievales, son dos elementos que definen el despotismo oriental. ¿Cuáles son las fuentes del absolutismo y la autocracia en Europa? ¿Cómo ocurrió que el monarca europeo se erigió como soberano absoluto y autocrático<sup>1/</sup> a partir de un modo de producción que estimulaba y auspiciaba los señoríos independientes? La respuesta a dichas preguntas se encuentra en la profunda transformación ocurrida en Europa, con el desarrollo de la manufactura y el comercio, en la estructura económica, y con la expropiación

---

<sup>1/</sup> "Un gobierno es *absolutista* si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un *autécrata* si sus acciones no son frenadas de un modo efectivo por fuerzas intragubernamentales". Wittfogel, *Despotismo oriental*, p. 132.

de los medios de administración de manos feudales por parte del monarca, en la superestructura política.

#### 15. Restauración del despotismo oriental. El absolutismo

La existencia del Estado absoluto a partir del siglo XVI, es explicable por el rompimiento de las antiguas relaciones de producción sobre las cuales se levantaba la sociedad feudal. La producción de mercancías en los talleres manufactureros no sólo erosionó las relaciones de servidumbre existentes, sino que también desgastó la relación política vigente: *el vasallaje*. El desarraigo de los campesinos al suelo feudal y la circulación universal de las mercancías, se convirtieron en los corrosivos principales que trastocaron los cimientos de la economía medieval y, como consecuencia, las relaciones sociales y políticas por ella incubadas. Las fuerzas centrípetas que chocan contra la estructura económica feudal, deterioran de raíz las relaciones sociales y políticas, y generan, a su vez, las condiciones históricas apropiadas para el desarrollo de la monarquía absoluta.

Liquidadas las antiguas relaciones de producción, la servidumbre y la prestación laboral forzada, así como diezmadas las relaciones de señorío y vasallaje, ya no existen obstáculos para la formación de Estados centralizados los cuales, mil años atrás, se venían enunciando: los intentos abortados -por darse en condiciones sociales desfavorables- de unificación política dados en las monarquías Merovingia, Carolingia, Normanda, Angevina y Capetiana,

ponen de manifiesto la persistencia de la centralización que, como progreso histórico, es irrenunciable. De no haberse dado estos intentos históricos en la Edad Media, de no haberse desarrollado tales experimentos, no se podría comprender el origen de la monarquía absoluta que, nacida de la destrucción de la sociedad feudal, se levanta como una formación caracterizada por la jerarquía y la centralización. La monarquía absoluta no brota espontáneamente de las cenizas del feudalismo; su alumbramiento en la nueva sociedad, la capitalista, sólo es explicable por su previo engendramiento en la vieja sociedad, la feudal. El capitalismo - da a luz lo que en la Edad Media era un embrión: la antigua monarquía medieval, débil y floja, es el germen de la nueva monarquía absoluta, fuerte y unificada.

Estas condiciones económicas, sociales y políticas son un producto histórico determinado, que se refleja abstractamente en la filosofía de la época. El pensamiento político del siglo XVI y XVII es el espejo de la época; los filósofos de la política tienen como vocación explicar el nacimiento del Estado absoluto y legitimar las razones de su nacimiento. Pero el pensamiento político es algo más: la descripción de la forma en que fue restaurado el despotismo oriental en la monarquía absoluta forjada por el capitalismo. A Maquiavelo y Bodino corresponde formular la concepción original del Estado soberano como poder absoluto y autocrático e ilustraron su teoría esencialmente en la idea de Estado del Imperio Romano burocrático, aunque también recurrieron a ejemplos variadísimos de la historia de Grecia y Roma; pero el conte-

nido de su teoría, como veremos, se basa esencialmente en el régimen imperial de los romanos. Hobbes, en el siglo XVII, cuando el Estado absoluto se ha consolidado, expone la teoría del poder absolutista del rey frente a los restos caducos de la aristocracia terrateniente. Y Tocqueville en el siglo XIX, época de expansión del Estado y el capital imperialistas, reclama como mérito del *-ancien régime* la liquidación total del feudalismo y la noción de Estado centralizado prevaleciente en ese momento.

Maquiavelo, quien tiene el reconocimiento de haber acuñado - la palabra Estado,<sup>2/</sup> sin embargo no inventa el Estado. A éste lo observó, junto con las repúblicas italianas en formación, al través de las noticias dejadas por el Imperio Romano. Bodino, por su parte, elabora la teoría de la soberanía del Estado, al que de nomina Repùblica, que concibe como un poder tal que no conoce -- igual o paralelo; la soberanía es, ante todo, un poder excluyente, un poder que no conoce otro sino el suyo propio: la soberanía del Estado es un poder absoluto.<sup>3/</sup> El Estado, para Hobbes, es una organización total<sup>4/</sup> que, engendrada por todos, desconoce el poder -

---

2/ "Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad - sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados". *El príncipe*, p. 305.

3/ "Repùblica es un recto gobierno de varias familias, y de lo - que les es común, con poder soberano". "La soberanía es el - poder absoluto y perpetuo de una repùblica". *Los seis libros de la Repùblica*, pp. 11 y 46.

4/ "Definición de Estado. Qué es soberano y súbdito. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa comunes". *El Leviatán*, p. 151.

particular de cada uno; así, en nombre de todos, esta persona que ya no es igual a ellos, puede emplear la fuerza irrestricta contra los individuos. La soberanía es la evidencia del divorcio entre el Estado y la sociedad, divorcio inexistente en el feudalismo; el Leviatán no existe sino gracias a su desvinculación con la sociedad. El Estado se ha restaurado porque se ha divorciado de la sociedad. La soberanía del Estado es la línea divisoria que separa a dominantes y dominados,<sup>5/</sup> que califica como súbditos por igual a quienes fueron señores y vasallos; la soberanía es la negación del feudalismo, el testimonio de su muerte.

Las teorías del Estado soberano del siglo XVII, y aún del XVIII, son esencialmente antifeudales porque los resabios estamentales aún no han sido totalmente aniquilados. Son antifeudales porque el poder está en manos de la nobleza real, centralista y autoritaria; lo son porque la monarquía absoluta es un Estado expropiador y, como tal, transitorio. Su misión es crear las condiciones del poder burgués, condiciones de unidad y centralización, aboliendo todos los centros de señorío independientes. Por tanto, contra la autonomía y la descentralización feudales, contra el poder local e independencia de cada señorío, la monarquía absoluta construye la unidad política nacional con base en la heteronomía y la centralización creando, a la vez, las condiciones sobre las cuales se instaurará el poder político burgués.

---

<sup>5/</sup> "El titular de esta persona se denomina soberano y se dice - que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es - súbdito suyo". Ibid.

A la cabeza del Estado gobierna un monarca absoluto y autoritario que reclama para sí derechos soberanos,<sup>6/</sup> que no muestran sino la inexistencia de los derechos feudales; pero, además, los feudatarios no sólo han perdido poderes, sino también privilegios y honores.<sup>7/</sup> Sin embargo, la abolición del feudalismo va más -- allá de la cancelación de honores y privilegios: consiste en la expropiación de los medios de producción que habrán de nutrir al Leviatán.<sup>8/</sup> El Estado reclama la liberación de los medios de producción de manos feudales, pero no lo hace para sí, sino para la burguesía; sin embargo, se reserva el control y la distribución.<sup>9/</sup> El nuevo Leviatán, en contraste con su predecesor, el Leviatán oriental, no es un propietario universal, sino un expropiador uni-

6/ Hobbes afirma la existencia de doce derechos soberanos: 1) - los súbditos no pueden cambiar la forma de gobierno; 2) el poder soberano es inalienable; 3) la decisión soberana es improbable; 4) los actos soberanos son inacusables; 5) el soberano no puede ser castigado por los súbditos; 6) el soberano es juez de la paz y la defensa de los súbditos; 7) legisla sobre la distribución de la propiedad privada; 8) es juez y árbitro; 9) hace la paz y la guerra; 10) designa consejeros y ministros en épocas de paz y de guerra; 11) recompensa y castiga, incluso arbitrariamente cuando una ley anterior no prevé su medida; y 12) tiene honor y preeminencia superior. *Ibid*, cap. XVIII.

7/ "El poder y el honor de los súbditos se desvanecen en presencia del poder soberano". *Ibid*, p. 160.

8/ "La nutrición del Estado consiste en la abundancia y distribución de materiales que conducen a la vida: en su acondicionamiento o preparación, y, una vez acondicionados, en la transferencia de ellos para su uso público, por conductos adecuados". *Ibid*, p. 209.

9/ "La distribución de los materiales para una nutrición da lugar a las categorías *tuyo* y *suyo*, en una palabra, la propiedad, y compete, en todos los géneros de gobierno, al poder soberano". *Ibid*, p. 210.

versal que se reserva el derecho soberano de dictar las modalidades a una tendencia inevitable: la propiedad privada de los medios de producción. El Estado absoluto no crea la propiedad privada, sino que la instituye como entidad jurídica; la institución de la propiedad privada capitalista no se ha plasmado, sino merced a la liquidación de la propiedad privada feudal. La desamortización de la propiedad inmueble, del suelo, obra del capital y el Estado, es el prólogo de un nuevo tipo de propiedad: la mueble, basada en la mercancía y el dinero, fuente de la nutrición del Leyiatán.<sup>10/</sup>

La tierra ha dejado de ser el fundamento de la producción y la agricultura el centro de la vida productiva; pero su liberación de "manos muertas" permite obtener materias suficientes para alimentar un nuevo tipo de producción, la manufacturera, de la cual brotan artículos o mercancías elaboradas por el trabajo conjunto de los obreros.<sup>11/</sup> El Estado expropiador, sin embargo, es-

---

<sup>10/</sup> "En cuanto a la materia de esta nutrición, consistente en animales, vegetales y minerales, Dios los ha puesto libremente ante nosotros, dentro o cerca de la faz de la tierra, de tal modo que no hace falta sino el trabajo y la actividad para hacerse de ellos. En tal sentido la abundancia depende, — aparte del favor de Dios, simplemente del trabajo y de la laboriosidad de los hombres ... estas materias, comúnmente llamadas artículos, son en parte nativas, en parte extranjeras. *Ibid*, p. 209.

<sup>11/</sup> La nota al calce precedente pone de manifiesto que Hobbes había comprendido cabalmente, en el siglo XVII, el papel del trabajo como motor de la producción. Comprendió también que la translación de la economía agrícola a la manufacturera, — liquidaba la concepción de la tierra como fuente de la riqueza, la cual la adscribe a la producción mercantil. Tiene — una notable visión de su tiempo al percibir el papel que jue-

tablece límites a la propiedad privada, reservándose derechos y - controles inherentes a su naturaleza soberana, como organización territorial de dominio<sup>12/</sup> y poder superior situado sobre la sociedad, en el que se incluye el control y la reglamentación de la vida económica.<sup>13/</sup>

La revolución histórica que transformó hasta las raíces el feudalismo, también trastocó la composición de la posesión de los medios de administración. Así como los medios de producción han sido expropiados y concentrados en manos del capital, los medios de administración son expropiados y concentrados en manos del Leviatán. En la misma forma como el taller manufacturero sirve como cuerpo orgánico que somete a los trabajadores a una nueva forma de explotación, los organismos de la administración pública operan como cuerpo que somete a los habitantes a una nueva forma de dominación.

---

ga el trabajo como origen de la riqueza; sin embargo, nunca llegó al concepto de valor implicado en la mercancía. Sobre la distinción entre riqueza y valor, ver: Marx, *El Capital*, tomo I, p. 47.

12/ El Estado absoluto no proclama la propiedad universal del territorio donde se asienta, pero sí su control como espacio de ejercicio del dominio; se reserva el derecho universal de intervención como dominación territorial: "los Estados no pueden someterse a dieta" porque deben resguardar la "paz común y la defensa necesaria". Del mismo modo, "todos los dominios territoriales privados, proceden originalmente de la arbitraría distribución hecha por el soberano" y "la propiedad de un súbdito no excluye el dominio del soberano, solamente el de otro súbdito". *Ibid*, pp. 210-211.

13/ Con relación a la mercancía, el dinero y la circulación, el Estado también asume el papel contralor. La producción y la circulación son asumidos por la burguesía; pero "los lugares y materia del tráfico dependen, como su distribución, del soberano". *Ibid*, p. 212.

El proceso de consolidación del Estado absoluto, acontecida del siglo XVI al XVIII, consistió en la gradual expropiación a - feudatarios, estamentarios y prebendarios, de los medios de administración; este proceso, sin paralelo en la Edad Media pero frecuentemente evidenciado en Oriente, puso en juego un nuevo elemento de la administración pública: la comisión.

#### 16. Restauración del despotismo oriental. La autocracia

El Estado absoluto también es una monarquía autocrática. El soberano, encarnación humana del Estado, sólo tiene relación con súbditos. No sólo desconoce poderes y privilegios feudales, sino todo tipo de poder y privilegio que no sea el suyo propio. Tal - es la esencia de la soberanía; el Estado implica un poder total, incontestable. Pero, como encarnación de la soberanía del Estado, el monarca absoluto tampoco reconoce poderes dentro de su propio círculo gobernante; el monarca absoluto, como el despota oriental, no tolera el poder de fuerzas intragubernamentales iguales o para - lelas a su poder.

El concepto de autocracia, por tanto, no desconoce la existencia de fuerzas intragubernamentales, como tampoco lo hace el - concepto de absolutismo con respecto de fuerzas extragubernamentales. La autocracia, como el absolutismo, significan la existencia de un poder supremo, ante el cual otros poderes disminuyen. El absolutismo en ningún caso puede impedir el nacimiento de fuer - zas extragubernamentales, pero puede evitar su desarrollo e inhibi-

bir su crecimiento como poderes que pongan en peligro a la clase dominante; la autocracia, por su parte, tampoco puede evitar el nacimiento de fuerzas intragubernamentales, pero puede someterlas a su control y utilizarlas en su provecho.

El Estado absoluto abolió el feudalismo en sus estructuras vitales. A la pérdida de poderes, sin embargo, sobrevivieron algunos privilegios feudales incapaces de perturbar mayormente al Estado. La monarquía absoluta y autocrática nunca liquidó plenamente la naturaleza estamental de ciertas fuerzas intragubernamentales, pero tampoco estos resabios prebendales, ni ningunos otros, pudieron deteriorar el carácter autocrático del propio Estado. Absolutismo y autocracia son condiciones políticas irresistibles - por toda estructura de poder basada en la descentralización y la autonomía.

El carácter autocrático del Estado absoluto se manifiesta transparentemente en las condiciones y factores políticos que dan lugar a la reforma de la administración pública. El primer hecho soberano realizado por la monarquía absoluta consistió en la subordinación formal, institucional e incondicional de los funcionarios de la administración pública, al soberano absoluto; del mismo modo como el absolutismo del Estado se consolidó con la derrota de los feudos, como poderes extragubernamentales, el autocratismo del monarca se consolidó con la derrota de los estamentos, como poderes intragubernamentales. En este proceso el Estado expropió gradualmente a los ministeriales estamentarios; pero, enfrentado con resistencia, creó a la vez una organización paralela

basada en el principio de lealtad y subordinación: la organización comisarial.

El paso del feudalismo a la monarquía absoluta tuvo su cenit en el siglo XVI. Durante casi un siglo la soberanía del Estado se alimentó de la expropiación del poder arrancado a los feudatarios; pero en este periodo el proceso de descomposición de la estructura estamental no se dio súbitamente; el soberano no reivindicó los oficios estamentales de un día para otro, sino tras una larga lucha. Por esta razón, en la administración del Estado absoluto coexisten durante algún tiempo los oficios estamentales y las comisiones regias.

La realidad social nunca expresa en ideas aquello que no es un hecho; el pensamiento nunca evidencia lo que antes no es un fenómeno concreto. Por esta razón, aunque el *oficio* y la *comisión* ya se enunciaban en la época de las monarquías medievales, sólo adquieren plena distinción conceptual cuando la realidad en que se basa la monarquía absoluta, los separa como hechos diferentes. Su base real es la oposición entre posesión estamental y función pública: el *oficio* es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la *comisión* una actividad ejercida en nombre del Estado.<sup>14/</sup>

---

14/ La distinción conceptual de oficio y comisión, como reflejo de su tiempo, es obra del pensador francés Juan Bodino. En su obra, *Los seis libros de la República*, dedica buena parte de sus libros III y IV al estudio del oficio, la comisión, - la magistratura y el ministerio, y puede ser considerado el primer tratado sistemático y sustancial de la administración pública. Tiene esta calidad porque es el primer documento - en evidenciar el origen de la administración pública en el -

Tal separación conceptual no se ha realizado en ninguna sociedad precapitalista; antes de la Edad Media, la apropiación de cargos no fue un hecho desconocido, pero nunca normal. Si el Estado absoluto es una restauración oriental, es decir, si existen antecedentes prefeudales opuestos a la apropiación personal de cargos, resulta evidente la posición adoptada, por los filósofos monárquicos ante los estamentos y las prebendas, así como su reclame a favor del carácter público de los puestos de la administración - del Estado. No es arbitrario, por todo esto, subrayar la relación entre la desaparición del patrimonialismo estamental y la emergencia de la burocracia, como una aportación de la obra de Bodino.

El oficio como función del Estado no es, sin embargo, un invento de la monarquía absoluta; ya se evidencia en las monarquías medievales; sin embargo, en éstas no se conoce el sueldo como medio de pago por servicios y el ejercicio del cargo se da en prebenda comerciable para producir beneficios. De este modo, el cargo está dentro del palacio, o en el Hotel, o bien en el Condado, pero vacío de contenido; no es el desempeño de una función pública, sino un negocio que produce rentas. De hecho, no es un cargo, sino un medio de producir beneficios, una propiedad privada que genera ingresos.

---

capitalismo y el primero, también, en realizarlo con base en generalizaciones abundantemente documentadas. Sin embargo, no es el primer trabajo de construcción teórica en el cual se defina una disciplina, la Administración Pública; es decir, no se establece su estudio, objeto y método. El mérito de fundar la disciplina corresponde a Wilson en su "The study of administration".

En una situación tal, el monarca absoluto no puede consolidar su poder frente a los feudatarios sin antes afirmarlo ante los estamentarios. Por esto, invocando su poder soberano, crea -nuevos cargos en comisión distintos al oficio<sup>15/</sup> no sólo en forma, sino en contenido. Los puestos que integran la administración de la monarquía absoluta no sólo no se fundamentan en el derecho de cargo; no se fundamentan en ningún derecho, salvo el del soberano. Pero, además, invocando poderes soberanos con el fin de reforzar la autoridad real, el monarca proclama el principio jerárquico de la organización administrativa: mando y obediencia y, por tanto, diferenciación entre *magistrados* y *ministros*. Tal distinción, a la par que realza la prominencia de los agentes reales, los magistrados, frente a los funcionarios subordinados, los ministeriales, introduce la primera reforma en la organización estamental. Así, es el soberano quien determina el poder magisterial, superior, de sus agentes, en oposición a la función ministerial, inferior, de los estamentarios.

La doble diferenciación entre oficial y comisario, y magistrado y ministro, muestra que en la etapa formativa del Estado capitalista, es decir, la monarquía absoluta, comparte muchas características con las monarquías medievales. Una, fundamental, es -el derecho estamental de cargo;<sup>16/</sup> otra, relacionada con la prime-

---

15/ "El oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. Comisario es la persona pública que -tiene cargo extraordinario en virtud de una simple comisión". Bodino, *op. cit.*, p. 105.

16/ En la Edad Media los funcionarios "monopolizaron entonces -

ra, el derecho estamental de nombramiento y remoción.<sup>17/</sup> De aquí que la naturaleza de la comisión implique, a la vez que su carácter transitorio, el derecho soberano de nombramiento y remoción. Esta es una evidencia que testimonia el origen del Estado absoluto en las monarquías medievales.

Bodino concibe la perpetuidad y el carácter ordinario<sup>18/</sup> del oficio como un doble aspecto institucional en el que se combina - la objetividad burocrática y la subjetividad estamental, es decir, el carácter público y la herencia feudal. Durante el siglo XVI - los oficios representan el tránsito del estamento a la burocracia. Por tanto, en la primera centuria de la monarquía absoluta es normal aún encontrar oficios poseídos vitalicia y hereditariamente,

---

los cargos, establecieron principios fijos y en particular - la exigencia de su conformidad para la admisión de personas extrañas en la asociación de los ministeriales, fijaron los servicios y las obligaciones y constituyeron una agrupación estamental cerrada con la cual tenía que pactar el señor". Weber, Economía y sociedad, tomo II, p. 772.

17/ En las monarquías medievales el rey "no puede destituir a - los ministeriales adscritos a su servicio ... sin un previo juicio -y esto significa en Occidente un juicio formulado - por un tribunal compuesto por ministeriales- que lo reconozca. Y el poder de los funcionarios llega a su apogeo cuando todos ellos o una parte de ellos -por ejemplo, los funcionarios más importantes de la corte- exigen que el señor los - elija de acuerdo con la propuesta o parecer de los demás". *Ibid.*

18/ "Cuando digo carácter perpetuo me refiero tanto a los oficiales anuales como a los vitalicios, ya que el oficio continúa existiendo una vez que ha sido instituido por edicto, cualquiera que sea el plazo prescrito al oficial, hasta en tanto que sea anulado por ley o edicto contrario ... también hablo en nuestra definición de cargo ordinario" para contrastarlo con la comisión ... "el cargo, el tiempo y el lugar - eran limitados para la comisión". Bodino, op. cit., p. 106.

obstaculizando el empeño del soberano por implantar un régimen centralizado; de aquí que asuma la facultad de crear cargos comisariales, al margen de los oficios estamentales.<sup>19/</sup>

El comisario, entonces, es el arma principal que esgrime el soberano primero contra estamentarios y luego contra feudatarios. Y, algo muy importante, por el carácter mismo de la comisión, los comisarios son los subordinados más leales.<sup>20/</sup> Además, una notable innovación implantada por el monarca absoluto, frente a las corporaciones estamentales, consiste en la instauración del principio de delegación del nombramiento de comisarios; es decir, el soberano puede delegar en algún subordinado<sup>21/</sup> el derecho de nombrar comisarios. Bajo este régimen administrativo comisarial, el monarca cuenta con un mecanismo autocrático de nombramiento, -

---

19/ Hobbes enuncia el derecho de nombramiento y remoción como la décima prerrogativa soberana. Por su parte Bodino afirma: - "Para que se entienda mejor la diferencia entre oficio y comisión, se podría decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es una cosa que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga". *Ibid.*

20/ "La naturaleza de las comisiones es tal que sus condiciones de tiempo, lugar y función, pueden revocarse en cualquier momento ... la comisión es de tal naturaleza que expira en el momento en que el cargo se ejecuta, aunque no sea revocada o fuese de mayor duración que la ejecución y, en todo caso, - puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dió, haya o no cumplido la comisión". *Ibid.*, pp. 106-107.

21/ "Debemos señalar que las comisiones emanan del príncipe soberano, de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano". *Ibid.*, p. 107.

remoción<sup>22/</sup> y responsabilidad de sus subordinados.<sup>23/</sup> El Estado tiene en los comisarios, frente a la aristocracia terrateniente, un instrumento extraordinariamente poderoso. Gracias a sus comisarios, el soberano está en condiciones de establecer una política de sustitución de ministeriales estamentales, convirtiendo sus oficios en meras dignidades desprovistas de función. En contraste al rey medieval, el monarca absoluto cuenta con una administración pública subordinada y leal, que le permite luchar éxitosamente contra los remanentes del poder feudal.

Todo lo que el soberano como autócrata puede ejercer sobre los funcionarios en comisión no es vigente, por tanto, sobre los oficiales.<sup>24/</sup> Esto es perceptible claramente en la naturaleza -

22/ La remoción, además de la decisión real, es prácticamente automática. "La comisión cesa cuando el comitente muere, o la revoca o si el comisario obtiene, durante la comisión, oficio o magistratura igual a aquel del que es titular el comitente. La revocación expresa contenida en letras del príncipe alcanza tanto a quienes la ignoran como a quienes la conocen. Cuando la comisión ha sido revocada, los actos del comisario realizados con anterioridad a la notificación, son válidos ... respecto a terceros, tales actos realizados después de la revocación no tienen en derecho estricto, fuerza alguna". *Ibid.*

23/ "También cesa la comisión por muerte del comitente ... siempre que el asunto sea completo; en otro caso, el comisario - puede continuar lo que ha comenzado sin fraude. Cuando el comisario conoce la muerte del príncipe, aunque no se le haya advertido por notificación expresa, no puede emprender ninguna si las cosas están completas. Cuando digo asunto incompleto, quiero decir aquel que no se puede dejar sin perjuicio del público". *Ibid.*, pp. 107-108.

24/ "Todo lo que hemos dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales. El poder de estos no cesa con la muerte del príncipe, si bien, en cierto modo, lo retienen por tolerancia y queda como en suspenso hasta que se reciben cartas del nuevo príncipe, o su confirmación para continuar en sus ofi-

discrecional implicada en los oficios, comparada a la que es conferida a los cargos en comisión. En tanto que la comisión es un reflejo de la voluntad real, el oficio es la expresión de poderes discretionales de amplio margen; es decir, la comisión se circunscribe a la estrechez del mandato, en tanto que el oficio ofrece un amplio margen de juicio personal.<sup>25/</sup> El comisario es un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado a la realización de una tarea concreta que no implica un poder propio, sino el poder del soberano.<sup>26/</sup> El poder implicado en el oficio como cargo perpetuo y ordinario no significa sino una cosa: que tal poder es una prerrogativa del oficial y no del soberano.<sup>27/</sup>

Otra evidencia del carácter estamental de los oficios es la

---

cios ... el oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular, sino que se sustenta sobre una ley recibida, publicada, verificada y registrada, de tal modo que el oficio sólo puede ser suprimido por edicto o ley contrarios". *Ibid.* p. 108.

25/ "Otra diferencia entre el oficial y el comisario es que el poder de los oficiales, además de ser ordinario, conlleva mayor autoridad y amplitud que la comisión. A ello se debe que los edictos y ordenanzas dejen cosas a la conciencia y discreción de los magistrados, quienes interpretan equitativamente las leyes según las circunstancias". *Ibid.*

26/ "Por el contrario, los comisarios están en mayor grado obligados y vinculados a los términos de las comisiones, en especial cuando se trata de negocios del Estado". *Ibid.*

27/ "En las primeras repúblicas sólo había comisiones, porque, dado que el oficial, como hemos dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa ... la existencia del oficial parece disminuir el poder soberano". *Ibid.* p. 109. Bodino "observa que al comienzo de su desenvolvimiento, todos los Estados emplean, no funcionarios ordinarios, sino únicamente comisarios, y que toda reorganización del Estado, toda reforma, tiene que servirse de comisionados extraordinarios". Schmitt, *La dictadura*, p. 72.

denuncia de los defensores del Estado,<sup>28/</sup> en aquella época. El reclamo acusador, al mismo tiempo, es una denuncia contra la ilegitimidad de la apropiación de la cosa pública a favor de propietarios privados, que están al margen de la legalidad del interés colectivo. Los ducados, marquesados y condados, administrados por gracia real, fueron hurtados al rey y lo que era público se hizo privado.<sup>29/</sup> Por lo tanto, la expropiación de todo aquello que un día fue público, y que debe seguirlo siendo, es un hecho que corresponde al interés de la sociedad. El Estado ha comenzado el proceso expropiatorio que culminará con la concentración, en sus manos, de los medios de administración.

El monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal. El Estado es la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado absoluto ha concentrado la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno - ya no hay cabida al concepto de palacio, ni a sus funcionarios pa-

---

<sup>28/</sup> El más destacado es Bodino, quien afirmó: "si las dignidades, comisiones y oficios honrosos se sacan del acervo público para encerrarlos y esconderlos en las cajas particulares, quienes los consiguen por favor o por dinero no se puede esperar que la virtud sea estimada". Op. cit., p. 149.

<sup>29/</sup> "Los principados, ducados, marquesados y condados fueron hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedando país en Europa, salvo Inglaterra, donde, actualmente, estas dignidades no sean hereditarias, de modo tal que el poder de mando y la distribución de la justicia ha venido a parar a manos de mujeres y niños por derecho hereditario; lo que era público se ha convertido en particular, vendiéndose al mejor postor". Ibid., p. 150.

trimoniales. La administración del Estado absoluto se integra - por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obediencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos y privilegios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo, el arquitecto del Estado absoluto. Pero, si éste fue el arquitecto, los comisarios fueron los constructores.

VII. DE LA MONARQUIA ABSOLUTA AL ESTADO CAPITALISTA MODERNO . . . . .	195-211
17. Despotismo oriental y monarquía absoluta. .	196
18. Monarquía absoluta y Estado capitalista moderno . . . . .	201

## VII. DE LA MONARQUIA ABSOLUTA AL ESTADO CAPITALISTA MODERNO

La monarquía absoluta es un Estado capitalista porque ha sido engendrada en el modo de producción capitalista; precisamente es la etapa formativa del Estado capitalista. En el Estado absoluto son construidas las condiciones sociales sobre las cuales se levantará el poder político del capital, acontecimiento que tiene lugar hacia fines del siglo XVIII cuando la burguesía despeja su propia incógnita como clase políticamente dominante.<sup>1/</sup> La monarquía absoluta es el primer Estado capitalista y, por tanto, se encuentra en una fase transitoria entre el feudalismo y el Estado capitalista moderno. Esta etapa de tránsito consiste en un proceso de unificación política y centralización administrativa, mediante el cual se integran las bases para la edificación de la sociedad civil como nación. Realizado este cometido entre los siglos XVI y XVIII, la monarquía absoluta deja su lugar al Estado capitalista moderno.<sup>2/</sup>

- 
- 1/ La toma de conciencia de la burguesía como clase gobernante, como el todo de la sociedad y el Estado, puede resumirse en una sentencia: "1º ¿Qué es el Tercer Estado? Todo. 2º ¿Qué ha sido hasta ahora en el orden político? Nada. 3º ¿Qué pide? Llegar a ser algo". Sieyés, *¿Qué es el Tercer Estado?*, p. 3.
- 2/ Así como la obra de Bodino refleja el nacimiento del Estado absoluto en el siglo XVI, la de Tocqueville evidencia la consolidación del Estado capitalista en el siglo XIX. *El antiguo régimen y la revolución* es una obra en la que se explica el paso del Estado absoluto al Estado capitalista.

## 17. Despotismo oriental y monarquía absoluta

A cada modo de producción corresponde una determinada forma de administración. El Oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Grecia y Roma republicanas conocieron formas colegiales y la Edad Media contempló administraciones domésticas.

En la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, las formas de administración que les son correspondientes también se suceden unas a otras hasta llegar a la capitalista. Por tanto, se puede afirmar que las primeras formas de administración arrancan en Egipto y Babilonia, en tiempo inmemorial, para crecer en Persia, China y la India, trasmitiéndose luego a Roma, Bizancio y otras sociedades; en este desarrollo el apogeo coincide con el auge del Bajo Imperio Romano, precisamente en la época de Diocleciano y Constantino. Pero, tras la caída del Imperio de Occidente, en el año 476, el punto ascendente se estaciona para luego, hacia 1453, descender y después desplomarse. La explicación de este hecho se encuentra en la decadencia de los elementos burocráticos de la administración pública y el renacimiento, ahora ilimitado, de los elementos patrimonial-domésticos de la Edad Media. Sin embargo, la historia no retrocede: las fuerzas productivas del feudalismo compensan en la estructura económica de la sociedad, el deterioro sufrido en su superestructura política.

Así, en tanto en la Edad Media se desploma la espléndida or-

ganización de la administración romana, la estructura económica - feudal va incubando elementos dinámicos que trastocan el estancamiento oriental, revolucionándolo, creando en su lugar una sociedad históricamente más avanzada. De este modo, el Estado y la administración romanas pagan el costo de la nueva sociedad, la feudal.

Con la caída de Bizancio en 1453<sup>3/</sup> desaparecen las fuerzas no patrimoniales que dan vida a un Estado centralizado, basado en el desarrollo de elementos burocráticos; esto es, el desarrollo económico y social de Roma y Bizancio fue posible por la existencia de elementos no asiáticos, que bloquean la tendencia patrimonializadora del modo de producción asiático. Tal es la clave de su avance. Por tanto, ni China, ni India, ni el Imperio Otomano tuvieron la capacidad de desarrollar elementos burocráticos, sino únicamente patrimoniales. Por esta razón, en el siglo XVI el modo de producción asiático llega al tope del crecimiento de sus fuerzas productivas y al límite de su capacidad política y administrativa.

La sociedad oriental llega en esta época a la cúspide de su desarrollo, pero no ha engendrado en su seno el embrión de la nueva sociedad. El último gran imperio del Medio Oriente, el Otomano, no hace sino restaurar acrecentadamente el palacio heredado a

---

3/ Acerca de la decadencia de Roma y Bizancio, pueden consultarse los siguientes ensayos: Dihel, "La decadencia económica de Bizancio"; Bernardi, "Los problemas económicos del Imperio Romano"; Finley, "La mano de obra y la caída de Roma".

los árabes, legado a su vez de Persia; no toma el modelo romano - de los vencidos -los bizantinos-, sino la tradicional estructura palaciega oriental. El modo de producción asiático, tendrá en el Imperio Otomano su último avance; de aquí en adelante, sus procesos regenerativos harán de Oriente una sociedad al margen de la rueda de la historia. Tal es el inevitable "estancamiento" oriental, explicable por la composición aldeana de su estructura productiva.<sup>4/</sup> Paralizadas las fuerzas productivas, quedan también - paralizadas la sociedad y el Estado; la administración del Imperio Otomano, amén de su composición palaciega, seguirá siendo el motor de las conquistas turcas hasta el momento de su colapso. - La administración otomana no será capaz de progresar porque los - hombres que la integran son funcionarios patrimoniales, apenas han dejado de ser sirvientes domésticos.

Es la presencia de funcionarios públicos, burocráticos, lo - que genera avances superiores en la administración; su existencia contribuye al auge romano y, su relativa ausencia, a la inmutabilidad bizantina. La administración, para progresar al compás de la sociedad en la que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, no hacia el interior del palacio; o, cuando menos, como suce-

---

4/ "La sencillez del organismo de producción de estas comunidades que, bastándose a sí mismas, se reproducen constantemente en la misma forma y al desaparecer fortuitamente vuelven a restaurarse en el mismo sitio y con el mismo nombre, nos da la clave para explicarnos ese misterio de la *inmutabilidad* de las sociedades asiáticas, que contrasta de un modo sorprendente con la constante disolución y transformación de los Estados de Asia y su constante cambio de dinastías". Marx, *El Capital*, tomo I, pp. 291-292.

dió en Roma y Bizancio, hacia la sociedad y el palacio. En el año 1000 la administración *intramuros* es un arcaísmo que contrasta con el antecedente romano y el coexistente bizantino.

Tal es la causa de que el deslumbrante Imperio Otomano, como etapa superior del despotismo oriental, sea a la vez su última y regenerada manifestación. Con la sociedad otomana, el modo de producción asiático concluye, también con respecto a la administración, su papel histórico; se convertirá en un fósil viviente. El despotismo oriental, con sus últimas manifestaciones cimeras -China y el Imperio Otomano- verá pasar la rueda de la historia -de Oriente a Occidente. La esclerosis económica se disemina en un cuerpo social enfermo y el Estado queda paralizado. La administración pública oriental llega a su climax y no avanza más; ha desaparecido la burocracia, ha triunfado el elemento cortesano.

El despotismo oriental es como una serpiente que se devora desde la cola; sin fuerzas productivas, sin fuerzas sociales, no se restaura sino a base de devorarse a sí mismo. Las revoluciones de palacio, las turbulencias dinásticas, son incapaces de estimular un cambio en la base.<sup>5/</sup> El Estado oriental, otrora poderoso ente político que se erigía como fuerza económica vital, se convierte en un parásito incapaz de realizar sus propias funciones. Las relaciones de producción sobre las cuales se edificó el despotismo oriental, no entran en contradicción con fuerzas produc-

---

<sup>5/</sup> "A la estructura de los elementos económicos básicos de la sociedad no llegan las tormentas amasadas en la región de las nubes políticas". *Ibid*, p. 292.

tivas estacionarias: No hay contradicciones ni cambios.

Sin contradicciones, sin cambios, la sociedad oriental se detiene. Las clases yacen estereotipadas en el velo denso de la -fuction publique. El despotismo oriental se ha momificado; entre la sociedad y el Estado y las relaciones de producción no hay contradicciones y, el desarrollo, antaño perceptible,<sup>6/</sup> cae a un movimiento circular, cíclico, enviciado.

La administración del Estado absoluto, por tanto, no es modelada a partir de la administración del Imperio Otomano, sino des-de la tradición oriental legada por Roma. El mundo antiguo se movió de Occidente a Oriente, el mundo moderno se mueve de Oriente a Occidente. Pero, en el siglo XVI, la cuenca del Mediterráneo - sigue siendo el marco de la historia. La administración tiene en el capitalismo nuevas condiciones dinámicas que brotan del crecimiento de las fuerzas productivas y, a la vez, engendran nuevos fundamentos sobre los cuales edificar su desarrollo: el divorcio de la sociedad y el Estado y la necesidad de la administración pública como mediación que las relate.

La administración del Estado absoluto es la restauración, bajo condiciones históricamente determinadas del capitalismo entre

---

6/ "Existe en realidad un desarrollo, pero que sólo abarca las fuerzas productivas, por cuanto la mayor flexibilidad de las relaciones de producción existentes permite absorber las contradicciones existentes, retrasando la aparición de 'una época de revolución social' ... asegura al devenir de las sociedades asiáticas una marcha casi ondulatoria que bien podríamos denominar ciclicidad". Melotti, Marx y el Tercer Mundo, p. 153.

el siglo XVI y XVIII, de la administración del despotismo oriental; pero no del despotismo oriental momificado en China y Turquía, sino de los gérmenes burocrático-patrimoniales heredados por el Bajo Imperio Romano al través de la Edad Media.

#### 18. Monarquía absoluta y Estado capitalista moderno

La monarquía absoluta constituye la etapa formativa del Estado capitalista<sup>7/</sup>, como tal, un proceso constructivo que tiene lugar a base de otro proceso, pero destructivo. Es decir, como periodo constructivo del Estado capitalista, la monarquía absoluta es edificada a base de liquidar al feudalismo. Este proceso, iniciado en el siglo XVI, durará hasta el siglo XVIII en que la burguesía comienza a establecer regímenes republicanos. Esta etapa, por tanto, es una época de expropiación y consolidación.

Tan luego como la estructura económica feudal fue puesta en crisis y el Estado absoluto demandó el monopolio de los medios de administración, la administración pública, recientemente integrada por comisarios, inició la etapa de expropiación de aquello que estaba en manos de los propietarios privados. Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura. El conflicto latente entre el rey y la aristocracia terrateniente, que tie-

7/ Sobre este proceso formativo, ver: Chapman, *The profession of government*; Legendre, "Le régime historique des bureaucraties occidentales"; Poulet, "Evolution des 'roles' dirigeants dans l'administration de l'état"; Armstrong, "Old regime administrative elites: prelude to modernization in France, Prussia and Russia".

ne principalmente lugar en los grandes cuerpos colegiados y las - localidades,<sup>8/</sup> también incluye la administración central del monarca. El ejército, las finanzas y otros ramos, pasan a ser un monopolio del soberano y, a su vez, el control de la administración central permite al monarca subordinar gradualmente a las localidades. Implicada en el control de la administración pública, está la centralización gradual a que es sometida toda la organización del Estado.<sup>9/</sup>

El monarca absoluto reconoció el contenido estamental de los oficios como criterio de distinción entre comisión y oficio;<sup>10/</sup> - por ello realza el papel de sus comisarios frente a los ministeriales. Esto explica la tolerancia regia de la venta de cargos y la persistencia de elementos prebendarios en la mayoría de los oficios ocupados por la aristocracia terrateniente. Pero no sólo -

---

8/ "Los intendentes, lo mismo que los comisarios prusianos, son también pioneros del Estado policía... de ahí la resistencia que desde el principio mostraron los parlamentos ... en la - instancia provincial radicaba el punto de gravedad del conflicto; pero también en el centro y la periferia del Estado burocrático". Hintze, *Historia de las formas políticas*, pp. 162-163.

9/ Entre las páginas 63 y 74 del libro *El antiguo régimen y la revolución*, Tocqueville ha explicado la centralización del - Estado absoluto.

10/ En el Estado absoluto "se hacía valer la diferencia entre - commision y office" ... "Todos los antiguos funcionarios -- franceses se separaron en un estrato, a cuyos miembros sólo les facultaba su cargo para desempeñar una simple commision, por lo cual eran también destituibles y sustituibles ... y - en otro estrato, cuyos puestos se califican de *eriges en titre d'office*; estos puestos ... son organismos colegiados judiciales y financieros y también del Consejo de Estado, todos ellos adquiribles por compra según antigua usanza". Hinze, *op. cit.*, p. 163.

Francia y Prusia conocen la institución comisarial; también España, durante los borbones, Dinamarca, Suecia e Inglaterra emplean comisarios como instrumentos del absolutismo regio.

El comisario es la base de la administración del Estado absoluto en Europa<sup>11/</sup> y, erradicados los resabios feudales y consolidados los fundamentos burocráticos, lo es también de la administración del Estado capitalista moderno que lo ha convertido en oficial.: Aunque la institución comisarial se evidenció en la Edad - Media, no fue sino hasta el siglo XVI cuando se empezó a emplear de manera regular; probablemente los *Commissaires Déportes* y los *Maitres de Requetés* franceses<sup>12/</sup> sean los antepasados remotos. - En Prusia los comisarios se originan en las encomiendas de revisita del ejército y en las supervisiones territoriales; en España, en la época de Carlos V, con la creación del Comisario General - que integraba los cargos de Auditor General, Teniente General y - Jefe de Cuartel Maestro. Sin embargo, fue la Iglesia Católica<sup>13/</sup>

---

11/ "La eficacia de la institución comisarial recorre, en general, una gran parte de los Estados europeos, casi en todas - partes al servicio de la idea del Estado absolutista". *Ibid*, p. 105.

12/ "En los territorios inquietos, como Córcega en 1550, o en - épocas de inquietud general, como en las luchas contra los hugonotes, desempeñaban como 'intendents' comisiones y poderes de naturaleza ejecutiva; se hacían cargo de los intereses del monarca en las asambleas de los Estados provinciales, vigilaban secretamente a los *gouverneur* ... o desempeñaban - cualesquiera otras comisiones especiales del gobierno". *Ibid*, p. 167.

13/ "Hubo dos ocasiones en que el impulso para la formación de - comisarios papales provino de incitaciones de la época imperial romana tardía: una fue la adopción directa de la institución bizantina de los comisarios imperiales, que se mencio

la que, recogiendo la tradición romano-bizantina, sirvió al Estado absoluto como ejemplo del empleo regular de comisarios.

Como ya lo observamos, el Estado absoluto constituye la fase formativa del Estado capitalista; del mismo modo, la administración comisarial del Estado absoluto constituye la fase formativa de la administración oficial del Estado capitalista. En otras palabras, la estructura comisarial de la administración del Estado absoluto tuvo como fundamento su carácter expropiador; una vez liquidados los estertores feudales, la maquinaria comisarial del *ancien régime* es convertida por el capitalismo en una maquinaria oficial. La revolución francesa,<sup>14/</sup> que proclama el nacimiento del Estado capitalista moderno y la muerte del *ancien régime*, no hace sino aprovechar la centralización creada por éste y reforzar el carácter leviatánico de aquél.

— Y bien, ¿cuál es la obra del Estado absoluto? Su obra, a la par de destruir los poderes feudales, consistió esencialmente en

---

nan en el *Codex justiniano* y el teodiociano, la otra fue la coincidencia del extraordinario incremento del poderío papal con el florecimiento de la escuela de los romanistas en Italia, la cual condujo a la institución de los *iudices delegati*". *Ibid*, p. 176.

14/ "Como la Revolución Francesa no tuvo solamente por objeto - cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de sociedad, tuvo que atacar al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, aniquilar todas las influencias reconocidas ... pero apartad estos escombros: podréis percibir un poder central inmenso que atrajo hacia sí y engulló en su unidad todas las parcelas de autoridad y de influencia enormemente dispersas entre una multitud de poderes secundarios, - de órdenes, de clases, de profesiones, de familias y de individuos, como diseminadas por todo el cuerpo social. Nunca - se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio Romano". Tocqueville, op. cit., pp. 33-34.

restaurar el despotismo oriental, pero modificado, adaptado a las condiciones históricas capitalistas de la nueva sociedad. La obra del *ancien régime* consistió en liquidar el feudalismo y crear la centralización política; tales condiciones fueron creadas primero en Francia. La revolución burguesa tiene lugar aquí, porque es en Francia donde han sido borrados los poderes señoriales y liquidadas todas las fronteras interiores;<sup>15/</sup> donde la centralización absolutista ha depuesto los poderes dispersos de feudatarios y ministeriales.

Sólo ahí donde estuviera del todo ausente el feudalismo, donde el Estado implicara unidad política, hegemonía de poder y unidad territorial, la burguesía estaba en condiciones de pugnar por el control directo del Estado. En aquellas sociedades en las cuales el feudalismo aún persistía, donde los campesinos aún estaban sujetos a la tierra y la corvée, donde aún existían privilegios de poder e islas de autonomía territorial, el Estado absoluto, el antiguo régimen, hasta ese momento no había cumplido su misión histórica; en ellos, no hay condiciones para la revolución burguesa.

El Estado capitalista moderno existe ahí donde el Estado ab-

---

15/ "Una cosa sorprende desde el principio: la Revolución, cuyo objetivo propio era" ... "acrecer el poder y los derechos de la autoridad pública" ... "abolir en todas partes lo que quedaba de las instituciones medievales, no estalló en los países en que estas instituciones, mejor conservadas, hacían sentir más al pueblo sus molestias y rigores, sino por el contrario, en aquellos donde menos molestaban". *Ibid*, pp. - 47 y 51. En esta obra ver también, sobre este problema, libro II, cap. I.

soluto ha establecido la unidad política y la centralización administrativa y, por tanto, ha desaparecido; el requisito del Estado capitalista moderno es la centralización política y administrativa;<sup>16/</sup> y es la centralización, obra de la administración comisarial absolutista, la que expropia el poder y los medios de administración de manos de los más variados depositarios.

Del mismo modo, el Estado capitalista no es concebible sin la existencia de la tutela administrativa creada por la monarquía absoluta. Esta, en su misión expropiadora, afecta también la estructura laboral y la distribución de la fuerza de trabajo en cada rama de la economía.<sup>17/</sup> El antiguo régimen es un Estado tutelar; pero es tutelar por su propia condición de Leviatán administrativo que explota y domina, a la vez que protege y sirve. Y es tutelar porque, como Estado absoluto, impide el libre juego de las fuerzas sociales, pretende someter a su arbitrio las clases sociales, hasta que termina por ser la víctima de las clases sociales a las que pretende someter.

Desde el punto de vista del estudio de la Administración Pú-

---

<sup>16/</sup> En Francia, a fines del siglo XVIII, la unidad política y la centralización administrativa descansan en el funcionamiento del Consejo del Rey, el Inspector General y los Intendentes. Con respecto a esto, ver: *Ibid.*, parte II, caps. II, V y VI.

<sup>17/</sup> "El gobierno central no se limita a socorrer a los campesinos en sus miserias; pretende también enseñarles el arte de enriquecer, ayudándolos e incluso obligándolos a ello, si era necesario. Con esta finalidad hacia repartir de vez en cuando por sus intendentes y subdelegados pequeñas cartillas de agricultura, fundaba sociedades agrícolas, prometía primas y mantenía con grandes gastos en víveres cuyos productos distribuía". *Ibid.*, p. 73.

blica, la monarquía absoluta es un puente tendido entre el despotismo oriental y el Estado capitalista moderno; es el antiguo régimen donde tiene lugar la restauración reformada de los métodos orientales de gobierno aplicados bondadosamente en la sociedad civil. El antiguo régimen no ha hecho sino dejarse llevar por la tendencia histórica que hace que todo gobierno se oriente al absolutismo y la autocracia;<sup>18/</sup> ha respondido a la tendencia universal de la centralización<sup>19/</sup> en la que la Polis y el feudalismo no son sino las excepciones que confirman la regla.

Pero, a base de vulnerar a la aristocracia terrateniente, el Estado absoluto ha vulnerado también a otras clases sociales, a la burguesía misma.<sup>20/</sup> Ha entrado en contradicción con las relaciones de producción existentes y la estructura económica prevale

---

18/ "Nada indica que para realizar este difícil trabajo el gobierno del antiguo régimen haya seguido un plan profundamente meditado a priori; se había limitado a dejarse llevar por el instinto que conduce a todo gobierno a querer dirigir por sí solo todos los asuntos, instinto que seguía siendo el mismo a través de la diversidad de los agentes". *Ibid*, p. 94.

19/ "Si se me pregunta cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser trasplantada en su totalidad a la sociedad nueva e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no apareció en la Revolución es porque ella misma fue el comienzo de esta Revolución ... en su seno todos los poderes tienden naturalmente hacia la unificación, y sólo con mucho arte se puede conseguir que permanezcan separadas". *Ibid*, p. 96.

20/ "Lo que caracterizaba a la administración en Francia era el violento odio que le inspiraban indistintamente todos aquellos que, nobles o burgueses, querían ocuparse de los asuntos públicos prescindiendo de ella. El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; y la más mínima asociación libre, - cualquiera que fuese su objeto, la importunaba; no consentía que subsistieran más que aquellas que ella había formado a su arbitrio y que presidía". *Ibid*, p. 100.

ciente; ha cumplido su misión y se acerca su fin. El capitalismo requiere un Estado gobernado por capitalistas. Abolido totalmente el feudalismo, la existencia del Estado antifeudal está fuera de lugar; pero esto no es todo. Lo absurdo de la permanencia del *ancien régime*, consiste en su carácter absolutista y autocrático; estos elementos, vitales contra el feudalismo, se han convertido en una camisa de fuerza para el capital. En su proceso expropiatorio, la administración absolutista no sólo ha sido intolerante con feudos y estamentos; ha terminado por serlo también con los gremios y las manufacturas capitalistas, con comerciantes y banqueros burgueses que reclaman independencia. Al régimen monárquico le sucede uno republicano. Ha muerto la monarquía absoluta.

Hemos llegado a la etapa superior de la administración pública en el capitalismo, etapa superior del desarrollo de la sociedad. El desarrollo implicado en el movimiento de la administración pública, de su origen al capitalismo, señala un avance ascendente, preñado de contradicciones dialécticas desde las cuales brotan etapas siempre superiores; en este movimiento ha habido un juego de factores, a veces combinables, a veces excluyentes.

Resumiendo los elementos principales en el desarrollo histórico de la administración pública, hasta llegar al presente, puede afirmarse que consisten en formas de organización, procedimientos decisarios y unidades orgánicas. Las formas de organización son el patrimonialismo y la burocracia; los procedimientos decisarios son la colegialidad y la monocracia; las unidades orgánicas

son el oficio y la comisión. Es su combinación o exclusión lo que explica las modalidades estructurales y funcionales que adopta la administración pública en un momento histórico determinado.

La forma originaria de la administración tiene lugar en el despotismo oriental. La forma que adopta la organización de la administración del despotismo oriental es el patrimonialismo. El procedimiento decisorio correspondiente es la monocracia, es decir, el mando unipersonal encarnado en el déspota. La unidad orgánica corresponde a la comisión. Egipto Faraónico y Lágida, Persia Sasánida, Babilonia, México y Perú prehispánicos, China e India, tuvieron este tipo de administración.

En la interconexión histórica habida entre pueblos de Asia y Europa, en la cuenca oriental del Mediterráneo, se da una combinación de elementos. La *Polis* griega y la *Civitas* romana tuvieron una organización excepcional: los *honoratores*. Sus procedimientos decisarios eran colegiados y sus unidades orgánicas, oficios. El Imperio Romano combina estos elementos con los orientales, que son predominantes, dando a luz un régimen administrativo mixto que, a su vez, es fuente del primer germen relativamente avanzado de la burocracia. Bizancio, por su parte, consecuente con la gradual orientalización del Imperio, conserva los logros romanos, pero predomina francamente el patrimonialismo.

Las monarquías medievales conservan lo esencial de los elementos patrimoniales, los mandos colegiados y las unidades de oficios. Pero el sistema prebendario erosiona el régimen patrimo-

nial formándose en su lugar un tipo sin precedente: el patrimonialismo estamental; como producto de este proceso, los oficios se cosifican y privatizan, reforzándose el sistema colegiado. Los elementos burocráticos casi desaparecen, el procedimiento unipersonal está muy atenuado y las comisiones sólo son virtualidades. Es como si todos los avances de la administración se los hubiera tragado la tierra; subsisten, sin embargo, en forma de gérmenes que sobreviven la Edad Media.

El Estado absoluto recupera la forma burocrática y atenúa - marcadamente el elemento patrimonial. El procedimiento colegial coexiste marginalmente junto al mando unipersonal del soberano y, del mismo modo, las unidades de oficio coexisten al margen de las unidades principales: las comisiones. La monarquía absoluta es - un Estado reivindicador; reivindicador de la burocracia, de la monarquía, de la comisión, en fin, del despotismo oriental.

Finalmente, el Estado capitalista moderno resume los progresos alcanzados por el desarrollo de la administración pública a - lo largo de su historia. En su seno, la administración pública - es típicamente burocrática, monárquica y comisarial. Aunque el personal público ha llegado a constituir un servicio civil e, inclusive, lograr cierto derecho de cargo, el Estado capitalista moderno se ha cuidado de no reconocer la propiedad vitalicia y hereditaria de los puestos públicos. La administración pública estimula el sentimiento de prestigio de los funcionarios, pero no reconoce prerrogativas señoriales; auspicia el espíritu de servicio,

pero no somete a sus funcionarios a una calidad servil. La administración pública capitalista es, en suma, el producto más acabado de cuantas formas de organización administrativa se han dado - en la historia. En ella encontramos todos los avances históricos del despotismo oriental, del Imperio Romano, de las monarquías medievales y del Estado absoluto; la administración pública moderna es la forma superior porque es el resultado de siglos de avance, el producto final y más elevado de organización gubernamental.

VIII. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. TRABAJO Y COOPERACION . . . . .	213-229
19. Trabajo y proceso de trabajo . . . . .	213
20. La cooperación como forma del trabajo . . .	219

## VIII. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. TRABAJO Y COOPERACION

### 19. Trabajo y proceso de trabajo

El trabajo,<sup>1/</sup> en primer lugar, es el uso de la energía misma que entraña la fuerza de trabajo. Es una energía que se concreta cuando es empleada.<sup>2/</sup> El trabajo constituye un proceso que revisite determinadas formas de acuerdo con distintos modos de producción; sin embargo, como proceso, tiene una forma universal que trasciende las diferentes formas en las cuales encarna. Tal universalidad, aunque no se reduce al hombre, es en él donde toma su forma superior.<sup>3/</sup> El trabajo es un empeño material e intelectual

---

1/ "El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en el que éste realiza, regula o controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza". Marx, *El capital*, tomo I, p. 130.

2/ "Apoderarse de materiales de la naturaleza ya hechos no constituye trabajo alguno; el trabajo es una actividad que altera estos materiales partiendo de su estado natural para mejorar su utilidad". Braverman, *Trabajo y capital monopolista*, p. 61.

3/ "Aquí partimos del supuesto del trabajo plasmado ya en una forma en la que pertenece exclusivamente al hombre. Una araña ejecuta operaciones que semejan las manipulaciones del tejedor y la construcción de los panales de las abejas podría avergonzar, por su perfección, a más de un maestro de obras. Pero, hay algo en que el peor maestro de obras aventaja, desde luego, a la mejor abeja, y es el hecho de que, antes de ejecutar la construcción, la proyecta en su cerebro, Marx, op. cit., p. 130. "El trabajo humano es consciente y con propósito mientras que el trabajo de otros animales es instintivo ... en el trabajo humano, por contraste, el mecanismo receptor es la fuerza del pensamiento conceptual. Braverman, op. cit., pp. 151-152.

del hombre por transformar la naturaleza. El animal no piensa al realizar actividades constructivas, como por ejemplo, el castor - al hacer la presa; el castor no sabe lo que ha hecho, sólo responde instintivamente, subsistiendo, preservando su vida. Del mismo modo, la organización perfeccionada que alcanzan ciertas sociedades de insectos y vertebrados se presenta admirablemente articulada; parece como si entre ellos se hubiera desarrollado también - una forma de organización política.<sup>4/</sup> Pero, como en el caso del trabajo, los animales tampoco hacen política; ésta es una prerrogativa humana.<sup>5/</sup>

Volviendo al trabajo, debemos hacer énfasis entonces, que ni por lo que hacen ni por la forma como lo hacen, los animales realizan su trabajo igual al del hombre. Al construir un nido, al hacer una madriguera, al tejer una telaraña, los animales no proyectan con antelación la obra, sino que responden a sus instintos de supervivencia. El hombre, en contraste, hace obra de su inte-

---

4/ "Parece que la 'socialización' es una vía de evolución diferente de la vía orgánica. Todo sucede como si, en todos los niveles de la evolución biológica, ciertas especies se adentrasen en esta vía de la 'socialización' -sin que se sepa por qué- y encontrasen en ella posibilidad de evolución que ha conducido a algunas a un gran perfeccionamiento". Duverger, *Sociología política*, pp. 151-152.

5/ "Se comprende evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente político y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado o un ser superior a la especie humana" ... "Si el hombre es infinitamente mucho más político que las abejas y que todos los demás animales - que viven en grey, es evidentemente, como he dicho muchas veces, porque la naturaleza no hace nada en vano". Aristóteles, *La política*, pp. 23-24.

ligencia, hasta el medio de trabajo más simple.<sup>6/</sup>

El hombre, al producir sus medios de vida realiza una actividad que le es propia, porque realiza en ella sus fines y se realiza como hombre en ella misma. El trabajo es donde el hombre se - realiza y donde realiza sus propósitos.<sup>7/</sup>

En el proceso de trabajo<sup>8/</sup> se encierra la articulación entre el objeto, los medios y el trabajo mismo. La tierra, que incluye el agua, es el objeto de trabajo general: la pesca, caza, recolección, tala, sólo representan al trabajo obrando sobre objetos específicos que se desprenden, por así decirlo, de la tierra.

Pero cuando los objetos de trabajo pasan el filtrado de un - trabajo anterior, se convierten en materia prima. Es el caso del

---

6/ "Al final del proceso de trabajo brota un resultado que antes de comenzar el proceso existía ya en la mente del obrero, es decir, un resultado que tenía ya una existencia ideal". Marx, *El capital*, pp. 130-131. "Cuando más se alejan los hombres de los animales, más adquiere su influencia sobre la naturaleza el carácter de una acción intencional y planeada cuyo fin es lograr objetivos proyectados de antemano". Engels, "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre", p. 86.

7/ "El obrero no se limita a hacer cambiar de forma la materia - que le brinda la naturaleza, sino que, al mismo tiempo, realiza en ella su fin, fin que él sabe que rige como una ley las modalidades de su actuación y al que tiene necesariamente que supeditar su voluntad". Marx, *op. cit.*, p. 131.

8/ "El proceso de trabajo, tal como lo hemos estudiado, es decir, fijándonos solamente en sus elementos simples y abstractos, - es la actividad racional encaminada a la producción de valores de uso, la asimilación de las materias naturales al servicio de las necesidades humanas, la condición general de intercambio de materias entre la naturaleza y el hombre, la condición natural eterna de la vida humana, y por tanto, independientemente de las formas o modalidades de esta vida y común a todas las formas sociales por igual". *Ibid.*, p. 136.

metal precioso desprendido de la roca y que es apto para ser convertido en producto; ocurre igual con el animal o el pez, cuya piel u osamenta sirven para fabricar productos. La materia prima entraña trabajo acumulado; el objeto, en contraste, parte de la ventaja que le brinda la naturaleza convertida en tierra y agua.<sup>9/</sup> Entre el objeto y la materia prima funciona el medio de trabajo, que realiza y orienta la acción del trabajador sobre el objeto - que es trabajado.<sup>10/</sup>

El desarrollo del trabajo, sin embargo, pronto reclama el reemplazo de medios de trabajo naturales por otros fabricados por el propio trabajo: las manos del hombre, como medios de trabajo, producen manos artificiales.<sup>11/</sup> La piedra tallada o labrada, la madera transformada, los huesos y las conchas reformadas y los animales domesticados, aparecen en el amanecer de la historia como los primeros instrumentos de trabajo fabricados por el hombre.

Los medios de trabajo son el resultado del trabajo, pero és-

---

9/ "La tierra es su despensa primitiva y es, al mismo tiempo, - su primitivo arsenal de instrumentos de trabajo". *Ibid.*, p. - 132.

10/ "De este modo, los productos de la naturaleza se convierten directamente en órganos de la actividad del obrero, órganos que él incorpora a sus propios órganos corporales, prolongando así, a pesar de la Biblia, su estatura natural". *Ibid.* -

11/ "Y puesto que la posición erecta había de ser para nuestros peludos antepasados primero una norma, y luego, una necesidad, de aquí se desprende que por aquel entonces las manos tenían que ejecutar funciones cada vez más variadas" ... "se había dado un paso decisivo: la mano era libre y podía adquirir ahora cada vez más destreza y habilidad" ... "vemos, pues, que la mano no es sólo el órgano del trabajo; es también el producto de él" ... "ni una sola mano simiesca ha construido jamás un cuchillo de piedra, por tosco que fuese". Engels, *El papel*..., pp. 78-79.

te se desarrolla por cuanto produce y desarrolla, a su vez, nuevos medios de trabajo. El hombre hace historia cuando trabaja; la fabricación de instrumentos es también un resultado del trabajo y, por ende, un hecho histórico.<sup>12/</sup> Los instrumentos de trabajo son el legado arqueológico más preciso para explicar la capacidad productiva de los pueblos en sus diferentes momentos históricos. Las cabezas colosales de Veracruz y Tabasco, obra de los olmecas, lo mismo que las pequeñas construcciones encontradas en La Venta, no nos dicen sino que este pueblo era rico en escultores y pobre en constructores; no nos explican la verdadera capacidad laboral olmeca. Esta clase de productos humanos, como el monolito del dios Tlaloc, la pirámide teotihuacana del sol y el calendario azteca, asombran por sus dimensiones, espectacularidad y simetría, y hacen suponer tanto una masa mayúscula de fuerza de trabajo, como el virtuosismo de los artesanos, pero no reflejan directamente la capacidad de trabajo de sus constructores. Más bien, como productos, son el reflejo indirecto que proyectan los medios de trabajo en ellos.

Los instrumentos de trabajo son el conducto de la actividad misma, el trabajo en acción, creando y realizando al hombre, mientras que los productos, a saber, una pirámide o un ídolo pétreo,

---

<sup>12/</sup> "Lo que distingue a las épocas económicas unas de otras no es lo que se hace, sino *el cómo se hace*. Los instrumentos de trabajo no son solamente el barómetro indicador del desarrollo de la fuerza de trabajo del hombre, sino también el exponente de las condiciones sociales en que se trabaja". Marx, *El Capital*, p. 132.

son el resultado de esa actividad creadora. Por tanto, los medios de trabajo son los verdaderos legados de la presencia productiva del hombre en la historia.<sup>13/</sup>

Desenterradas canastas, vasijas y barriles o rescatadas ánforas romanas del Mar Mediterráneo, conocemos el uso universal que todas las sociedades precapitalistas hacían de recipientes para cocinar, comer, beber, almacenar y conservar. Tal empleo común establece semejanzas, pero no diferencias, salvo aquellas relativas al material utilizado en la fabricación o el tipo de procedimiento inherente en su elaboración. La naturaleza de este sistema vascular de producción es tal que, como conjunto de medios de trabajo, es menos definido que el sistema óseo y muscular<sup>14/</sup> para establecer las fronteras de las diferentes épocas de la humanidad.

En este sentido, no sólo hay una diferencia entre los productos y los medios de producción para establecer los linderos de la historia, sino entre los medios de producción mismos. La razón surge cuando entendemos que los segundos, es decir, los cinceles y martillos, por ejemplo, son instrumentos mecánicos, herramientas, que sirven a la vez para producir objetos y otros medios de trabajo. Con esos cinceles y martillos se cortan, pulen y conforman piedras, inclusive monolíticas, que luego constituyen pirámides.

13/ "Así como la estructura y armazón de los huesos tiene una gran importancia para reconstruir la organización de las especies animales desaparecidas, los vestigios de los instrumentos de trabajo nos sirven para apreciar las antiguas formaciones económicas de la sociedad ya sepultadas". *Ibid.*

14/ *Ibid.*

des, templos y tumbas; con picos y palas se mezclan materiales - que después toman formas de ciudades; con agujas y dedales se tejen capas, telas, alfombras, en fin, vestido humano; con canales, diques y acueductos se aumenta el flujo de agua para incrementar a su vez la producción agrícola. De este modo, los instrumentos mecánicos no sólo producen objetos y otros medios de trabajo, si no son también las herramientas al través de las cuales se desarrolla la habilidad del hombre como productor.

Ya en el apartado anterior analizamos con cierta extensión - el trabajo y el proceso de trabajo. Sólo debemos agregar que son las condiciones objetivas del trabajo, especialmente la tierra, - donde el trabajador se asienta y realiza su labor. Estas son las bases sobre las cuales el hombre realiza su propia actividad, donde se lleva al cabo el proceso de trabajo que concluye en un producto; pero es en el producto donde el trabajo se confunde con su objeto, donde se materializa y concreta.<sup>15/</sup> Sin embargo, son los medios del trabajo los que reflejan la capacidad productiva del - hombre y, por tanto, su historia.

## 20. La cooperación como forma del trabajo

El hombre utiliza medios de trabajo, pero en esta utilización también desempeña modalidades de ese mismo trabajo; es decir, el proceso del trabajo adquiere formas específicas e históricamente

---

<sup>15/</sup> "Y lo que en el trabajador era dinamismo, es ahora el producto, plasmado en lo que es, quietud". *Ibid*, p. 133.

(10) SW  
de determinadas. Una de ellas, la históricamente más avanzada y que es peculiar al capitalismo -aunque se evidenció primero en - Oriente-, es la cooperación.

Los primeros estudios sustanciales y sistemáticos enfocados en lo particular al análisis del trabajo, tuvieron por objeto presentar propuestas de formas superiores de organización gerencial en el capitalismo. Tales propuestas fueron desconocidas en las sociedades precapitalistas; es que las formas de conciencia son producto del trabajo material que se expresa en la sociedad civil.<sup>16/</sup> Las formulaciones intelectuales sobre la administración del principio del siglo XX, se basan en la existencia de condiciones materiales y de relaciones sociales que les son correspondientes, de las cuales brotan; la "ciencia de la administración" aparece cuando se han formado las condiciones materiales en las que se incuba como forma de conciencia.<sup>17/</sup>

La "ciencia administrativa" no existió en Grecia o en Roma, porque ni en Grecia ni en Roma republicanas existió la administración como organización independiente y separada. En el modo de producción antiguo los negocios públicos eran asuntos sencillos - que resolvía la propia ciudadanía; la muestra más palpable de es-

---

16/ "La conciencia, por tanto, es ya de antemano un producto social, y lo seguirá siendo mientras existan seres humanos". Marx y Engels, *la ideología alemana*, p. 31.

17/ "La conciencia es, ante todo, naturalmente, conciencia del mundo inmediato y sensible que nos rodea y conciencia de los nexos inmediatos con otras personas y cosas, fuera del individuo consciente de sí mismo". *Ibid.*

ta sencillez la constituye el carácter sinodal de su organización gubernamental y la rotación de los magistrados cada dos años. La "ciencia administrativa" aparece precisamente en el capitalismo, cuando por la división del trabajo -que separa el trabajo material del trabajo intelectual- la administración se engendra en la producción, en forma de gerencia, para organizar y vigilar la propia producción.

Sin embargo, la "ciencia administrativa" no representa los hechos *per se*, sino que los muestra bajo un disfraz ideológico - que oculta su verdadera sustancia histórica y los hace presumir en una existencia universal.<sup>18/</sup> Distorsionando la realidad, la "ciencia administrativa" pretende caracterizar sus conceptos como categorías ilimitadas en el tiempo y el espacio; pretende encontrar - en las sociedades precapitalistas hechos propios del capitalismo; como si la unidad de mando y el alcance de control pudieran *in toto*, como otras nociones similares, dar explicación a otras fórmulas de organización históricas.<sup>19/</sup>

---

18/ "Desde este instante, puede ya la conciencia imaginarse realmente que es algo más y algo distinto que la conciencia de la práctica existente, que representa realmente algo sin representar algo real; desde ese instante, se halla la conciencia en condiciones de emanciparse del mundo y entregarse a la creación de la teoría 'pura', de la teología 'pura' de la filosofía y la moral 'puras'". *Ibid*, p. 32.

19/ "Por tanto, estas ideas, estas categorías son tan poco eternas, como las relaciones que expresan. Son productos históricos y transitorios" ... "existe un movimiento continuo de crecimiento en las fuerzas productoras, de destrucción de las relaciones sociales, de la formación de las ideas". Marx, *Miseria de la filosofía*, p. 338.

La "ciencia administrativa" sólo es válida para el capitalismo, como conciencia e ideología, y sin embargo las sociedades precapitalistas también conocieron aquella forma de relación social a la cual los romanos llamaron *administración*. El problema es, - entonces, hasta qué punto la "ciencia administrativa" es útil para explicar la realidad histórica que precede al capitalismo. La solución o respuesta no se desprende de la "ciencia administrativa" misma, sino de la realidad que expresa o pretende expresar, - esto es, la organización administrativa del trabajo capitalista - como forma histórica superior.<sup>20/</sup> Es decir, debemos vaciar a la "ciencia administrativa" de su contenido "puro", que más bien es una falta de contenido, para que deje al desnudo la expresión -- real de los hechos.

La estructura y las relaciones sociales capitalistas dan la clave de la estructura y las relaciones sociales precapitalistas; la administración capitalista da la clave de la administración - precapitalista. En la administración capitalista se encuentra - plenamente desarrollado lo que en sociedades precedentes se encon-

---

20/ "La sociedad burguesa constituye la organización histórica - de la producción más desarrollada y diversificada. Las categorías que expresan las relaciones de esta sociedad y aseguran la comprensión de sus estructuras, nos permiten al mismo tiempo entender la estructura y las relaciones de producción de todas las sociedades pasadas, sobre cuyas ruinas se halla edificada la sociedad burguesa, la cual conserva ciertos vestigios de las primeras, mientras que algunas virtualidades - al desarrollarse, han tomado en ella todo su sentido. La - anatomía del hombre da la clave de la anatomía del mono. Las virtualidades que enuncian una forma superior en las especies animales inferiores no pueden comprenderse sino cuando la forma superior misma es finalmente conocida". Marx, Introducción a la crítica de la economía política, p. 42.

traba sólo enunciado; en ella toman forma plena virtualidades ape  
nas bosquejadas en las sociedades que le han antecedido. La admi  
nistración capitalista da la clave de la primera forma relativamen  
te compleja de administración precapitalista: la del modo de pro  
ducción asiático.

Antes de que el capitalismo -en la empresa privada y la admi  
nistración pública- plasmara el desarrollo superior de la coopera  
ción y la división del trabajo, en el sistema político del despo  
tismo oriental tomó cuerpo un gigantesco aparato administrativo -  
en el cual se esbozaron las primeras características orgánicas -  
complejas que brotaron de otras no menos esbozadas formas de coo  
peración y división del trabajo. Investigando estas mismas for  
mas en el capitalismo, como formas históricas superiores, compren  
deremos su primitivo esbozo dentro del modo de producción asiáti  
co.

La producción capitalista arrasa con las condiciones natura  
les originarias de existencia del hombre, reemplazándolas por con  
diciones esencialmente sociales.<sup>21/</sup> La tierra cede al capital la  
hegemonía en el proceso de trabajo, y las condiciones objetivas -  
de la producción cambian radicalmente la organización y la forma  
de trabajo. Lo que en las sociedades precapitalistas, salvo el -  
modo de producción asiático, se conocía como formas de trabajo ba

---

<sup>21/</sup> "En todas las formas de sociedad en que domina la propiedad  
de la tierra, la relación con la naturaleza es preponderante.  
Bajo el imperio del capital, la preponderancia pasa al ele  
mento social creado en el curso de la historia". *Ibid*, p. -  
43.

sadas en la producción independiente de cada trabajador, quedan - abolidas alemerger la manufactura capitalista. Las artesanías - medievales, en las cuales el maestro y el oficial producen como - unidad, son sustituidas gradualmente por manufacturas auspiciadas por capitalistas y en las cuales se concentran, física y orgánica mente, asalariados que son reclutados en el mercado de la fuerza de trabajo.

Estos trabajadores, es decir obreros libres de lazos serviles y señoriales, a la par que desprovistos de medios de producción, son puestos juntos bajo el mismo techo, masivamente y al mismo tiempo, para producir mercancías para el uso y el cambio, a la vez que plusvalía para el propietario. La cooperación simple, la cooperación social, es transformada a cooperación manufaturera de la cual brotan productos y ganancias. Ha nacido una nueva forma de trabajo que descansa esencialmente en la cooperación y - en la cual ésta reviste su forma propia y peculiar.<sup>22/</sup> En un local, dentro del cual convergen en el tiempo y el espacio, son concentrados medios de producción al través de los cuales los obreros - trabajan en cooperación, a la vista del capitalista.

---

22/ Frente a las formas precapitalistas, "la cooperación capitalista no se presenta como una forma histórica especial de cooperación, sino que ésta reviste la forma peculiar del proceso capitalista de producción, forma específica que le caracteriza y le distingue" ... "Y si como la fuerza productiva social del trabajo se presenta como fuerza productiva del capital, la cooperación aparece también como una forma específica del proceso capitalista de producción, que la distingue del proceso de producción de los obreros aislados o de los maestros artesanos independientes. Marx, *El Capital*, tomo I, p. 270.

La fuerza productiva que entraña la nueva forma de trabajo - tiene un desarrollo pleno en la cooperación capitalista. La cooperación<sup>23/</sup> juega el papel de estimulante y multiplicador de toda la fuerza productiva que encierra el trabajo humano; tal fuerza - se basa en:

- a) La creación de una energía adicional y nueva que emerge de la unión de esfuerzos coordinados en una acción común.<sup>24/</sup> Crea una fuerza de masa.
- b) Que pone a los obreros en contacto social estimulando a cada uno en particular a rendir mayormente como individuo.<sup>25/</sup> De este modo, la jornada conjunta de un grupo de obreros cooperando rinde más que la suma de las jornadas de ellos mismos laborando aisladamente.
- c) La concentración de un volumen de trabajo de gran magnitud en períodos críticos de la jornada de trabajo.<sup>26/</sup>

23/ "La forma de trabajo de muchos obreros coordinados y reunidos con arreglo a un plan en el mismo proceso de producción o en procesos de producción distintos, pero enlazados, se llama cooperación. Ibid, p. 262.

24/ "Del mismo modo que la fuerza de ataque de un escuadrón de caballería o la fuerza de resistencia de un regimiento de infantería difieren sustancialmente de las sumas de fuerza de ataque y resistencia desplegados por cada soldado, la sumamecánica de fuerzas de los diversos obreros es algo sustancialmente distinto de la potencia social de fuerzas que desarrollan muchos brazos coordinados simultáneamente en la misma operación indivisa". Ibid.

25/ "Aparte de la nueva potencia de fuerzas que brota de la fusión de muchas energías en una, el simple contacto social engendra en la mayoría de los trabajos productivos una emulación y excitación especial de espíritus vitales, que exalta la capacidad individual de cada obrero". Ibid.

26/ "La brevedad del plazo trazado al trabajo se compensa con la

Tal volumen, por tanto, siempre será mayor que aquel involucrado en el trabajo de obreros aislados actuando cada cual en un objeto común: por ejemplo, cosecha, pesca o caza.

La cooperación es, en resumen, energía nueva que brota de la fusión de muchas energías articuladas en una simultaneidad espacial y temporal; crea una fuerza de masa, excita un rendimiento mayor y concentra volumen de trabajo en el lugar y el tiempo requeridos.<sup>27/</sup> La cooperación, para hablar en un lenguaje agradable para los administradores, abate costos, es eficiente,<sup>28/</sup> satisfa-

---

magnitud de la masa de trabajo lanzada en el momento decisivo al campo de la producción". *Ibid.*

27/ Un ejemplo muy usado e ilustrativo, aunque "robinsoniano", - para destacar las ventajas de la cooperación es aquel relativo a los hombres primitivos y la piedra: "cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno de los dos hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este sencillo acto tiene las dos características básicas de lo que llamamos administración. - Hay un designio -trasladar la piedra- y hay acción cooperativa -varias personas que emplean la fuerza combinada para realizar algo que no podía hacerse sin esta combinación-". Simon et al, *Administración pública*, p. 1. Desde luego, esto no es sino una mera ilustración que no nos dice nada del momento histórico ni de la forma de trabajo inherente.

28/ Barnard introduce una distinción entre las nociones de efectividad y eficiencia y, por tanto, entre los niveles de desempeño en el trabajo de los obreros que espera el capitalista. Una acción "es efectiva si logra su objetivo específico" y es eficiente "si satisface los motivos del objetivo". *The functions of the executive*, p. 20. Conforme a esta distinción, la efectividad no conduce necesariamente a la satisfacción de los motivos que inspiran la acción; para que estos motivos se satisfagan se debe lograr la eficiencia. Sin embargo, las nociones de "efectividad" y "eficiencia" no explican el fondo del problema, la cooperación, quedándose en la superficie de la gerencia capitalista. Los conceptos de "efectividad" y "eficiencia" sólo son útiles en la medida en que atribuyen los logros de la empresa capitalista a la ge-

ce por cuenta doble los fines y los deseos del propietario: mercancías y ganancias.

La cooperación crea a su vez ventajas consecuentes que se manifiestan en la extensión del perímetro de acción del trabajo y - en la estrechez del área física del lugar donde se realiza. La cooperación es la forma que reviste el proceso de trabajo que desemboca en una polifuncionalidad simultánea, alternativa o consecuente: potencia mecánica de fuerza de trabajo, estímulo al trabajo colectivo para incrementar rendimientos y fuerza de masa. Así mismo, tiene multifuncionalidad que se expresa en la extensión - del rango del trabajo, reducción del área geográfica, o ambos a - la vez.

Sin embargo, la cooperación no sólo se desenvuelve en la esfera de la producción mercantil, sino también en otros sectores - económicos como los de la construcción y la agricultura, por no citar otros. Es en la producción capitalista en su conjunto donde se observa a la cooperación como esa forma específica creada - por el capitalismo y que él ha desarrollado y perfeccionado como forma histórica más avanzada.<sup>29/</sup>

---

rencia, es decir, a los administradores, no a la cooperación de los trabajadores. En todo caso, la "efectividad" y la - "eficiencia" brotan de cooperación de los obreros, de su trabajo, pero no de la organización gerencial del trabajo, es - decir, de la administración capitalista.

29/ "Además este régimen de trabajo fomenta la emulación entre - los obreros y pone en tensión sus energías; da a los trabajos análogos de muchos su sello de continuidad y polifacetismo; permite ejecutar simultáneamente distintas operaciones; economiza medios de producción, permitiendo emplearlos cole-

La cooperación capitalista, es decir, la cooperación técnica, tiene su "prehistoria" adentrada en el modo de producción asiático, esbozada en la cooperación requerida para construir y manejar obras hidráulicas y no hidráulicas en las que se emplearon, en áreas de trabajo reducidas, cuantiosas masas de fuerza de trabajo. Esto es, se necesitó mucho más que la cooperación simple; fue necesaria la cooperación técnica en gran escala para producir, si no mercancías, sí obras que por sus dimensiones y perfeccionamientos hoy día producen el mayor asombro y reconocimiento. De estas construcciones, la gran muralla china, las pirámides de Egipto, Teotihuacán y Cholula, así como las numerosas obras hidráulicas regadas por todo Oriente y América, no son sino mudo testimonio.

El capitalismo ha creado una forma de cooperación exclusivamente técnica.<sup>30/</sup> La división del trabajo que se desprende de ella es también, por consecuencia, una división técnica del trabajo. La "ciencia administrativa" ha estudiado con extensión y acuciosidad los efectos de la cooperación, en especial la división del trabajo, pero bajo la máscara de la "división de funciones", "pa-

---

tivamente; imprime al trabajo individual el carácter de trabajo social medio: en resumen, la fuerza productiva específica de la jornada de trabajo combinada es la fuerza productiva social del trabajo o la fuerza productiva del trabajo social. Esta fuerza productiva brota de la misma cooperación. Al coordinarse de un modo sistemático con otros, el obrero - se sobrepone a sus limitaciones individuales y desarrolla su capacidad de creación". Marx, *El Capital*, tomo I, p. 265.

<sup>30/</sup> Armando de Palma escribió un interesante, aunque en parte equívoco, análisis sobre este tema, denominado "La organización del trabajo capitalista en *El Capital* de Marx". Ver también, Braverman, *op. cit.*, cap. 3.

peles" o "cargos". No ha ido, sin embargo, a la raíz del problema: la cooperación.<sup>31/</sup> En realidad todos los análisis de la "ciencia administrativa" versan exclusivamente sobre la gerencia y la administración o bien, en menor medida, sobre la cooperación desde el punto de vista de la gerencia. Por ejemplo, en el primer caso se encuentran las obras de Fayol, Gulick y Urwick,<sup>32/</sup> mientras que en el segundo destacan las de Taylor y Mayo.<sup>33/</sup> Al fin de cuentas, sin embargo, en todo caso siempre se trata de obras sobre gerencia y administración; por ello, los trabajos más famados han resumido sus estudios en palabras tan sutiles como el POSDCORB, para referirse a las funciones de la gerencia.<sup>34/</sup> Pero, antes de adentrarnos al análisis de la gerencia, debemos precisar primero el carácter histórico de la división del trabajo.

---

31/ Una de las pocas obras en la cual hay al menos una preocupación parcial por estudiar la cooperación es la de Barnard, a la cual antes hemos hecho referencia. No obstante, el análisis de la cooperación parte desde la administración, siendo que debiera comenzar al revés. Es la cooperación la que crea la administración, no a la inversa. Ver Barnard, *op. cit.*, parte I.

32/ Administración industrial y general; Ensayos sobre la ciencia de la administración; y Los elementos de la administración, respectivamente.

33/ Principios de la administración científica y Problemas humanos de la civilización industrial, respectivamente.

34/ Esta palabra, formulada por Gulick, significa: planificar, organizar, staffing (personal), dirigir, coordinar, reporting (informar) y budgeting (presupuestar). "Notas sobre la teoría de la organización", p. 47.

IX. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. LA GERENCIA ADMINISTRATIVA. . . .	231-258
21. Historia social de la administración indus- trial. Cooperación y división del trabajo. .	231
22. La administración como proceso gerencial. .	235
23. La administración gerencial. Trabajo de dirección y alta vigilancia . . . . .	243

## IX. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA CAPITALISTA. LA GERENCIA ADMINISTRATIVA

### 21. Historia social de la administración industrial. Cooperación y división del trabajo

La cooperación en su forma histórica típica encarnó en la división manufacturera del trabajo, es decir, en la división técnica del trabajo. El proceso del trabajo es fragmentado en etapas sucesivas, asignadas a diferentes trabajadores; ésta es una forma de organización del trabajo que nace en la segunda mitad del siglo XVI y concluye a finales del siglo XVIII, cuando la manufactura se transforma en industria, esto es, cuando la maquinaria es incorporada al proceso del trabajo en forma más plena y vigorosa.

Antes del siglo XVI, en la Edad Media la producción era realizada por artesanos especializados en oficios. Cada oficio se caracterizaba por la unidad de ejecución, razón por la cual cada oficial comenzaba y terminaba él solo, o apoyado por un aprendiz, un determinado producto. La transición del feudalismo al capitalismo transforma gradualmente la artesanía en manufactura; de un lado, el capitalista congrega en un local a trabajadores con diferente oficio, del otro, a oficiales que realizan el mismo trabajo o un trabajo similar. Ambos sistemas, sin embargo, convergen en la manufactura: al final, de ambas formas nace el obrero que ejecuta sólo una parte del trabajo, un aspecto de la mercan-

cía.<sup>1/</sup> El oficio es abolido, surgiendo en su lugar operaciones - fragmentadas adjudicadas a cada trabajador; el oficio, que era un todo, se descompone en cada una de las operaciones que lo integra ban.

El proceso de creación de un nuevo método de trabajo se ha - concretado; ahora los medios de producción concentrados en los ta lleres del capitalista acompañan la concentración de obreros que aportan su fuerza de trabajo. Sin embargo, su trabajo no tiene - ya una realización plena, como antaño; la producción no exige su especialización en oficios, sino la especialización dentro del - oficio, en un grupo de operaciones o, de ser posible, en una ope ración exclusiva.<sup>2/</sup> Se ha creado la *manufactura*<sup>3/</sup> y, como conse-

---

1/ La primera forma "poco a poco, se va convirtiendo en un sistema de división de la producción ... en las diversas operacio nes especiales que la integran, cada una de las cuales se erige en función exclusiva de un obrero, siendo ejecutada en con junto por la colectividad de estos obreros parciales". En la segunda forma "se distribuye el trabajo. En vez de hacer que un mismo oficial ejecute, una tras otras, todas las operacio nes, éstas se desglosan, se aislan y separan en el espacio, - confiándose cada una de ellas a un oficial distinto, para que entre todos, en régimen de cooperación fabriquen la mercancía deseada". Marx, *El Capital*, tomo I, pp. 272-273.

2/ La división del trabajo "consiste en la ruptura de los procesos implicados en la hechura del producto en múltiples opera ciones realizadas por diferentes obreros". Braverman, *Traba jo y capital monopolista*, p. 92.

3/ "De una parte la manufactura brota de la combinación de diver sos oficios independientes, que mantienen su independencia y su aislamiento hasta el instante en que se convierten en otras tantas operaciones parciales y entrelazadas del proceso de - producción de una misma mercancía. De otra parte, la manufac tura brota de la cooperación de artesanos afines, atomizando su oficio individual en las diversas operaciones que la inte gran y aislando éstas y haciéndolas independientes hasta el - instante en que cada una se convierta en función exclusiva y específica de un obrero". Marx, *op. cit.*, pp. 243-244.

cuencia de esta creación, nace el obrero parcial.<sup>4/</sup> Se forma un mecanismo productivo que, como el Leviatán de Hobbes, está integrado por hombres, mejora la capacidad productiva del obrero en beneficio del capital e inhibe, por tanto, todo el potencial de su creatividad.<sup>5/</sup> Este hecho, sin embargo, es producto de la necesidad histórica: desde principios del siglo XIX Charles Babbage había expuesto por primera vez la extensión posible de la división del trabajo y las ventajas que entraña para el capitalista.<sup>6/</sup> Casi un siglo después, Taylor realizó el más célebre intento por perfeccionar la división del trabajo al través del estudio de - tiempos y movimientos<sup>7/</sup> de los trabajadores, para mejorar la productividad del obrero y, desde luego, garantizar más ganancia al patrón.

- 
- 4/ "El obrero total combinado que forma el mecanismo viviente de la manufactura es, en realidad, una suma de obreros parciales y limitados de este tipo". *Ibid*, p. 274.
- 5/ "Comparado con los oficios independientes, la división del trabajo permite, pues, producir más en menos tiempo, o lo que es lo mismo, potencia la fuerza de trabajo". *Ibid*.
- 6/ "Que el fabricante, al dividir el trabajo a realizar en procesos diferentes que requieren cada uno distintos grados de habilidad y fuerza, puede adquirir exactamente la cantidad precisa de ambas, necesaria para cada proceso; mientras que si todo trabajo es realizado por un trabajador, esa persona tiene que poseer habilidad suficiente para llevar a cabo lo más trabajoso de las operaciones en las que está dividido el arte". "Sobre la división del trabajo", p. 35.
- 7/ Este estudio se resume en cinco puntos: "Primer. Encontrar, digamos, 10 ó 15 hombres distintos que sean especialmente duchos en hacer el trabajo determinado que ha de analizarse. Segundo. Estudiar la serie exacta de operaciones o movimientos elementales que cada uno de estos hombres utiliza al hacer el trabajo que se está investigando. Tercero. Estudiar, con un cronómetro, el tiempo exigido para hacer cada uno de los movimientos elementales y escoger luego la forma más rápida de ha

De este modo, del proceso del trabajo fundamentado en la división técnica emergen productos que muestran, a la vez, su naturaleza de mercancía y el método empleado en su fabricación. De un lado, en la cooperación, cada obrero puede producir una parte del producto y al final, todo unido, éste expresa una totalidad - que conjunta la integración de partes; del otro, la cooperación - empeña a cada obrero en una etapa sucesiva que se encadena hasta crear el producto.<sup>8/</sup> Así, el producto muestra la forma en que ha sido elaborado, es decir, mediante la división del trabajo, en - cualquiera de sus dos variables, y también la forma de organización de la propia manufactura, es decir, si es heterogénea u homogénea. La manufactura homogénea u orgánica, como lo aclara Marx, es más desarrollada e implica, por tanto, una división del trabajo también más desarrollada; coincide en pleno, por ejemplo, con el método de Babbage para elaborar alfileres.<sup>9/</sup> La mercancía, - trabajo muerto, expresa la forma de organización del trabajo vivo

---

cer cada elemento de la labor. Cuarto. Eliminar todos los elementos en falso, los lentos y los inútiles. Quinto. Después de haber suprimido todos los movimientos innecesarios, recopilar en una serie los más rápidos y mejores, así como los mejores instrumentos". Taylor, *op. cit.*, p. 104.

- 8/ "La organización de la manufactura presenta dos formas fundamentales ... unas veces el objeto fabricado está compuesto - por un conjunto puramente mecánico de productos parciales independientes; otras veces, es el resultado de una serie sucesiva de manipulaciones y procesos enlazados entre sí". Marx, *op. cit.*, p. 277.
- 9/ Babbage divide el proceso de elaborar alfileres en siete operaciones, que van del suministro de la materia prima -el alambre- al empaquetado de los productos -los alfileres-, asignando a cada cual tiempo y costo por cuenta triple: del fabricante, salarios y herramientas. "Sobre la división...", pp. 40-41.

que la crea y la fórmula orgánica que encarna en la manufactura - para producirla; la mercancía es un espejo en el cual se refleja el trabajo humano, su forma, su extensión y el modo específicamente administrativo como es organizado por el capital.

## 22. La administración como proceso gerencial

La palabra *dirección* es usada en español con un doble significado y, por tanto, en forma ambigua; por una parte, es empleada para hacer referencia al proceso de gobernar, significando de esta manera: mandar, regular, conducir; por otra parte, implica manejar o administrar.<sup>10/</sup>

Por su parte, *gestión* significa manejo o administración, y su origen se remonta a la palabra latina *gestio - onem*; de este modo, el gestor es un manejador, manipulador o procesador. En español gestión equivale en inglés a *management* (manejo, conservando su sentido desde el latín); el error proviene cuando del inglés u otra lengua se traduce al español por *dirección*. Existen, sin embargo, otras causas que son fuente de confusión; tal es el caso del idioma alemán, tan alejado del nuestro, y en el cual el mandar, regular o conducir se denomina mando o comando (*Kommand*) y el manejar, gestionar y administrar se denomina dirección (*direktion*). Esta es la forma como utiliza Marx ambas palabras en *El* -

<sup>10/</sup> Nurock dice que en el latín la palabra *dirección* se refiere a las funciones inherentes de la clase gobernante y que está claramente emparentada con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio*. "The etimology of administration", p. 38.

*Capital*, especialmente en el tomo I, en la sección correspondiente a la "cooperación".<sup>11/</sup> En realidad, dirección es equivalente de gerencia (de la voz latina *gerere*, dirigir), en tanto que administración lo es de gestión; por tanto, cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar, en tanto que cuando se emplean los de gestión y administración<sup>12/</sup> se hace alusión, como su nombre lo indica, al manejo, a la acción de realizar algo.

Esta desglosión que nos ha llevado al terreno etimológico, - sirve para evitar cualquier confusión en el uso y significado de los términos que hemos estado utilizando, es decir, política y administración, dirección y gestión, gerencia y acción. Volvamos - al tema de este trabajo.

La forma de trabajo histórico que se manifiesta en la cooperación y la división del trabajo, aparece organizada en la actualidad dentro de la gran industria maquinizada; antes, históricamente, tuvo su origen en la manufactura y antes, aún más, en la -

---

<sup>11/</sup> Al respecto consultamos: Karl Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Dietz Verland, Berlin, 1968, p. 350.

<sup>12/</sup> "Atendiendo su etimología, el término administración se deriva de la palabra *administratio-onis* ... y *administrare* viene de *ad*, a, y *ministrare*, servir, cuidar. También se hace derivar *administrar* de *administrare*, *ad manus trahere*, traer a mano ... El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Por último, *administrare*, verbo proveniente de la voz *minister* (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema *minis*, contrapuesto a *magis*, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio". López Alvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, pp. 22-23.

empresa hidráulica del despotismo oriental. En estos casos, el trabajo ha revestido un carácter social y presupone el empleo masivo de medios de producción centralizados; es decir, esta forma de trabajo se realiza en gran escala.<sup>13/</sup>

En una organización relativamente compleja, como la manufacturera, se da una simbiosis entre la dirección y la administración que encarna el capitalista;<sup>14/</sup> pero, cuando las fuerzas productivas generan formas de organización más complejas -como la manufactura desarrollada y la industria-, ambas funciones tienden a divorciarse quedando la primera como facultad del propietario y

---

13/ "Todo trabajo directamente social o colectivo en gran escala, requiere en mayor o menor medida de una administración que establezca un enlace armónico entre las diversas actividades individuales y ejecute las funciones generales que brotan de los movimientos del organismo productivo total, a diferencia de los que realizan los órganos individuales". Marx, op. cit., pp. 266-267. Wenceslao Roces traduce literalmente dirección, como lo escribe el propio Marx; pero, por las razones arriba expuestas, incorporamos la palabra administración a su contenido plenamente coincidente.

14/ "Por su forma la dirección capitalista es una dirección despótica. Al desarrollarse la cooperación en gran escala, este despotismo va presentando sus formas peculiares y características; primero, tan pronto como su capital alcanza su límite mínimo, a partir del cual comienza la verdadera producción capitalista el patrono se exime del trabajo manual" ... "Esta función de dirección, de vigilancia y enlace, se convierte en función del capital tan pronto como el trabajo sometido a él reviste carácter cooperativo. Como función específica del capital, la función directiva asume también una importancia específica" ... "el capitalista no es tal capitalista por ser director industrial, sino al revés: el director industrial por ser capitalista. El alto mando sobre la industria se convierte en atributo del capital, como en la época feudal era atributo de la propiedad territorial el alto mando en la guerra y en el poder judicial". Ibíd, pp. 67, 268.

la segunda en manos de administradores profesionales, sujetos a su persona. La administración capitalista de la manufactura brota, de este modo, de la separación del trabajo intelectual con respecto del trabajo manual. Cuando ambos están confundidos -como ocurrió en las sociedades precapitalistas- la administración, como organización separada, es inexistente; la administración nace de la división entre la organización del trabajo, como trabajo intelectual, y el trabajo mismo; o, para hablar con mayor propiedad, de la división entre quienes dirigen el trabajo y quienes trabajan.<sup>15/</sup>

En realidad, el obrero manual piensa por cuanto que hace y, asimismo, el patrón o gerente no sólo piensan sino también hacen. La división no es entre concebir y hacer. La distinción, por el contrario, parte de la división del trabajo, no de la separación de un hombre al cual dividiéramos en mente y acción; lo que se divide es el trabajo: de un lado, quien dirige el alcance y modo de

---

15/ "Quizá el elemento más destacado de la administración científica moderna sea la idea de la tarea o labor. El trabajo de cada operario queda totalmente planificado por la dirección con un día, cuando menos, de anticipación, y en la mayoría de los casos cada operario recibe instrucciones completas -por escrito, describiéndole detalladamente la tarea que tiene que llevar a cabo, así como los medios que habrá de emplear para realizar el trabajo. El trabajo así planificado constituye una labor que tiene que resolverse, tal como lo explicábamos más arriba, no por el trabajador, sino, casi en todos los casos, por el esfuerzo conjunto del obrero y la dirección. Esta labor previa específica no sólo es la que tiene que hacerse, sino también como tiene que hacerse y el tiempo señalado para hacerlo". Taylor, op. cit., p. 43.

realización -el propietario-;<sup>16/</sup> del otro, quienes lo realizan -los obreros. Tal es la razón por la cual el concepto de tarea, término empleado por Taylor, da por existente la división del trabajo en su máxima expresión y supone, como consecuencia, la división del trabajo intelectual con respecto del trabajo material. - Por ello, el obrero, en contraste con su antepasado, el artesano, no realiza un oficio cabal, sino una operación elemental que le es impuesta desde fuera; hace lo que otro planea para él. El obrero ha sido reducido, por efecto de la cooperación y la división del trabajo, a realizar una sola operación; pero además, como el trabajo intelectual ha sido monopolizado por la gerencia, el obrero queda circunscrito, sobre todo en las fábricas maquinizadas, a la pura realización de una tarea concreta mecánica, rutinaria y reiterativa, desprovista de creatividad, iniciativa e inventiva. Desarrolla labores tediosas, repetidas, extraordinariamente especificadas, que restan imaginación, calidad y calificación a su fuerza de trabajo.

Así, esta división es a la vez una asignación del trabajo. - La cooperación hace concurrir trabajadores que realizan un trabajo parcial, a la vez que material; es la división del trabajo entre los obreros. La división del trabajo, fruto de la cooperación, sufre a su vez un proceso de desdoblamiento del que brota la división entre el trabajo material y el trabajo intelectual. -

---

<sup>16/</sup> Sobre el análisis del trabajo de alta vigilancia y dirección, ver Marx, *El Capital*, tomo III, pp. 367-372.

De las lecturas comparadas de Babbage y Taylor puede apreciarse - el avance logrado por esta doble división del trabajo, de una época a otra.<sup>17/</sup>

La cooperación supone obreros libres; la división del trabajo supone la cooperación; la separación del trabajo manual y el intelectual supone la división del trabajo; la administración supone la separación entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. Los administradores nacen, como delegados de la acción capitalista,<sup>18/</sup> para tener a su cargo la gestión, coordinación, vigilancia y dirección del proceso del trabajo; asumen el trabajo intelectual. Estos personajes, que emergen de la masa misma de los obreros, pronto se desarrollan en una organización específica que establece su propia jerarquía y división de actividades, separando de un lado, a los directores o gerentes y, del otro, a los oficiales y los empleados.<sup>19/</sup>

---

17/ Respecto de Taylor, Lenin ha comentado: "la última palabra - en este terreno -el sistema Taylor-, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas valiosísimas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo". "Las tareas inmediatas - del poder soviético", p. 695. Acerca de la obra de Taylor, ver la apología de José Mallart y Cutó, *Organización científica del trabajo*; así como la crítica de José María Vegara, *La organización científica del trabajo ¿Ciencia o ideología?* Una obra más general es la de Pierre Barbier, *El progreso técnico y la organización del trabajo*. Recién apareció un buen estudio del taylorismo; de Friedman, "Taylorismo y ciencias del hombre".

18/ El capitalista "luego, confía la función de vigilar directa y constantemente a los obreros aislados y a los grupos de obreros a una categoría especial de obreros asalariados". - Marx, *op. cit.*, p. 268.

19/ "Lo mismo que en los ejércitos militares, el ejército obrero

Se ha consumado una nueva división; ahora el capitalista dota de mando a gerentes asalariados, para dejar él mismo de ser gerente y conservarse como propietario; ahora la gerencia no sólo - planifica el trabajo que se plasma en la producción, es decir, el de los obreros, sino también el trabajo administrativo que se -- plasma en la gestión; el capitalismo ha creado en los administradores una nueva categoría de obreros, los de "cuello blanco". Del mismo modo como frente a la sociedad civil el Estado interpone a la administración pública entre él y los individuos, en la fábrica el capitalista y su gerencia hacen mediar la administración general entre ellos y los obreros.

La administración en las empresas organizadas en *large scale* manifiesta con toda transparencia el ejercicio del poder que emana de la propiedad; en las grandes organizaciones industriales se realiza la metamorfosis de la explotación en dominio. Domina el explotador: la dominación brota de la explotación. El dominio, empero, requiere día a día del concurso de contralores que mantengan bajo supervisión el proceso productivo y realicen correcciones al proceso mismo, así como a las acciones de los hombres en él involucrados. Control es coerción. El dominio también es coordinación, porque ésta nace como contrapartida de la división del

---

puesto al mando del mismo capitán, reclama una serie de jefes (directores, gerentes, managers) y oficiales (inspectores, foremen, overlookers, capataces, contramaestres), que durante el proceso de trabajo llevan el mando en nombre del capital. La labor de alta dirección y vigilancia va reduciéndose a su función específica". *Ibid*, p. 268.

trabajo: a un grado mayor de división y especificación de tareas, hasta alcanzar la operación elemental, mayor es también la necesidad de articular las labores que brotan de aquella división, es decir, coordinar los movimientos del organismo productivo.

La cooperación y la división del trabajo, por su naturaleza social, engendran la administración como una relación también social; la administración es algo diferente al trabajo, del cual se incuba, pero que se eleva para someterlo a su control. Nacen, - por el hecho mismo de la cooperación, nuevas funciones que adquieren un carácter general dentro del organismo productivo, pero que a su vez toman cuerpo en la especificidad de la administración. - Así, entonces, la administración realiza esas funciones generales y da unidad al proceso productivo que se fundamenta en la división del trabajo.

La "ciencia administrativa" ha sido hasta ahora el estudio - de la gerencia y la administración y en vano ha tratado de encontrar en sus relaciones las causas que expliquen los problemas propios de su campo académico; es decir, ha navegado en la superficie. A excepción de los casos citados,<sup>20/</sup> la mayoría de los administrativistas han soslayado el verdadero problema de la adminis-

---

<sup>20/</sup> Como ya lo mencionamos, la cooperación ha sido puesta en el olvido por la "ciencia administrativa"; sin embargo, además de Barnard, hacia la década de los cincuentas, Simon *et al*, *Administración pública*, cap. 1 y Waldo, *El estudio de la administración pública*, cap. 1, han influido notablemente en - la reorientación de la ciencia política y la "ciencia administrativa" sobre la base del estudio de la cooperación.

tración, es decir, la cooperación, remitiéndose al estudio exclusivo de la gerencia, la administración o ambas. Sin embargo, estas últimas no se explican por sí mismas, sino por su relación con el fenómeno fundamental de la cooperación. La "ciencia administrativa" es el estudio de la *administración gerencial*, es decir, de la organización del capital para dirigir y supervisar el trabajo material.

23. La administración gerencial. Trabajo de dirección y alta vigilancia

La administración gerencial es una consecuencia de la división entre el trabajo material y el trabajo intelectual; en tanto que el obrero realiza el primero, es decir, produce las mercancías, los administradores asumen la planificación, dirección y vigilancia de ese mismo trabajo, es decir, realizan el trabajo intelectual. Por tanto, la división entre trabajo material y trabajo intelectual significa que, como producto de la cooperación y la división técnica del trabajo, el obrero realiza el trabajo material y produce mercancías, en tanto que el patrón, en calidad de empresario, asume el trabajo de dirección y supervisión del trabajo del obrero. Ya que lo rutinario, tedioso y reiterativo del trabajo del obrero, además de estar reducido a la operación elemental, lo convierte en un obrero parcial, descalificando su fuerza de trabajo, abaratándole en el mercado de trabajo, todo el trabajo intelectual es reclamado por el empresario como gerente; él lo planifica, organiza, dirige y reprime. El trabajo de direc-

ción y supervisión consiste en el dominio del capitalista como gerente, como paralelo de la explotación como propietario.

El capitalista, entonces, actúa como propietario y gerente; pero también puede solamente ser un "capitalista de dinero", desligado del trabajo de administración y supervisión de la fábrica. En los años de la manufactura el propietario era un "capitalista en activo" y en la época de la gran industria, por el fenómeno de las empresas de acciones, se ha convertido en capitalista de dinero.<sup>21/</sup> Sin embargo, el trabajo de dirección y supervisión no ha desaparecido, sino que se ha desarrollado y profesionalizado en la gerencia administrativa; consecuentemente, el propietario ha delegado la gerencia en administradores profesionales.<sup>22/</sup> La causa es la siguiente: el capitalista obtiene plusvalía del trabajo asalariado, plusvalía que toma dos modalidades: el interés y la ganancia. La diferencia entre interés y ganancia radica en que el primero es un producto del capital, en tanto que la segunda es producto del trabajo, del trabajo del propietario; es decir, el -

---

21/ Marx distingue entre el capitalista en activo y el capitalista de dinero, para diferenciar la presencia del propietario como capitalista y empresario a la vez, es decir, en activo, como gerente de su propio negocio, y el capitalista como inversionista, es decir, de dinero. *El Capital*, tomo III. p. 371.

22/ "Sobre la base de la producción capitalista se desarrolla en las empresas por acciones una nueva especulación con el salario de administración, creándose al lado de los verdaderos gerentes y por encima de ellos toda una serie de consejos de administración e inspección en los que la administración e inspección no son, en realidad, más que un pretexto para saquear a los accionistas y enriquecerse". *Ibid.*

interés es el producto del capitalista como propietario del capital, en tanto que la ganancia es su salario como empresario, como funcionario de su propio negocio.<sup>23/</sup> Así, mediante esta fórmula, el capitalista a la par que explota al obrero como trabajador asalariado -que lo explota en su calidad de propietario del capital-, también le cobra un salario por administrar, vigilar y reprimir su trabajo.<sup>24/</sup>

El interés, por tanto, es algo que se encuentra fuera del proceso del trabajo, mientras que la ganancia brota del proceso del trabajo mismo. Es esta diferencia entre interés y ganancia la clave para comprender la naturaleza del trabajo de administración, del trabajo de dirección y supervisión como organización

23/ "Una vez fijado el momento de la determinación específica social del capital dentro del régimen de producción capitalista -la propiedad del capital, que permite disponer del trabajo de otros- y definido el interés, por tanto, como la parte de la plusvalía engendrada por el capital en este aspecto, - la otra parte de la plusvalía -la ganancia del empresario- aparece necesariamente como algo que no procede del capital como capital, sino del proceso de producción, desglosado de su determinación social específica, que ha recibido su modalidad especial en la expresión del interés del capital. Pues bien, el proceso de producción desglosado del capital es, -simplemente, proceso de trabajo. El capitalista industrial, como personaje distinto del propietario del capital, no aparece, por tanto, como el capital en acción, sino como funcionario, aun independientemente del capital, como simple exponente del proceso de trabajo en general, como obrero y, concretamente, como obrero asalariado". *Ibid*, p. 365.

24/ "Pues bien, también el obrero asalariado, como esclavo, necesita de un señor que le haga trabajar y le gobierne. Y, dando por supuesta esta relación de señorío y servidumbre, es perfectamente justo que el obrero asalariado se vea obligado a producir su propio salario y además el salario de vigilancia, una compensación por el trabajo de gobernarle y vigilarle". *Ibid*, p. 369.

del trabajo intelectual en forma de gerencia. El capitalista, como propietario, obtiene interés de la explotación de trabajo asalariado, de la apropiación de trabajo ajeno;<sup>25/</sup> el capitalista, como empresario, obtiene ganancia como asalariado junto al obrero;<sup>26/</sup> pero como asalariado de un trabajo de explotación y dominio. La clave radica en esto: el empresario se presenta como empleado de su propio negocio y reclama el sueldo correspondiente a su trabajo de administración; reclama un salario de administración como si se tratara también de trabajo explotado que produce plusvalía, no como un trabajo de explotación y dominio del trabajo de los obreros asalariados.<sup>27/</sup> Y aun cuando el trabajo de dirección y -

---

25/ "El interés de por sí expresa precisamente la existencia de las condiciones de trabajo como capital, en su antítesis social con el trabajo y en su transformación en poderes personales, frente al trabajo y sobre él. Representa la simple propiedad del capital como medio para apropiarse los productos del trabajo ajeno. Pero representa este carácter del capital como algo que le corresponde al margen del proceso de producción y que no es, de modo alguno, resultado de la determinación específicamente capitalista de este proceso de producción. No lo representa en contraposición directa con el trabajo, sino al revés, sin relación alguna con el trabajo y como simple relación de un capitalista con otro ... el interés es una relación entre dos capitalistas y no entre el capitalista y el obrero". *Ibid.*, pp. 365-366.

26/ "De otro lado, esta forma de interés da a la otra parte de la ganancia la forma cualitativa de la ganancia de empresario y la del salario de vigilancia. Las distintas funciones que el capitalista tiene que desempeñar como tal y que le corresponden precisamente a diferencia y en contraposición de los obreros, se presentan como simples funciones de trabajo. Crea plusvalía no porque trabaje como capitalista, sino porque trabaja también independientemente de su condición de tal". *Ibid.*, p. 366.

27/ "Por consiguiente, esta parte de plusvalía no tiene nada de plusvalía, sino que es lo contrario de ella, un equivalente por el trabajo realizado. Como el carácter enajenado del ca

vigilancia haya pasado del propietario a un equipo de gerentes - asalariados, el propietario también percibe un salario de administración, mismo que no cobra para él sino en la medida en que cubre los sueldos de los gerentes. Es decir, aunque el patrón no - cobra para él el salario, sino para los gerentes, como no le cuesta, es de todas formas una ganancia. Los propios trabajadores pagan a sus directores y vigilantes.

En la idea por la cual el trabajo de dirección y supervisión no aparece como un trabajo de explotación, sino como un trabajo - explotado, encontramos la respuesta a la causa por la cual la administración de la empresa privada brota de la división entre el trabajo material y el trabajo intelectual. El capitalista, como empresario, así como los gerentes puestos a su servicio, realizan un trabajo eminentemente intelectual, el trabajo de dirección y - supervisión, destinado a organizar, planificar, vigilar y reprimir el trabajo material, la producción de mercancías realizada - por los trabajadores laborando en cooperación social.<sup>28/</sup> Lo impor-

---

pital, su contraposición con respecto al trabajo, se desplaza más allá del proceso real de explotación, al campo del capital a interés, este proceso de explotación aparece aquí como un simple proceso de trabajo, con la diferencia de que el capitalista en activo realiza un trabajo distinto al de los obreros. Por donde se identifican como dos modalidades de - trabajo, el trabajo de explotación y el trabajo explotado. El trabajo de explotación es trabajo exactamente lo mismo - que el trabajo al que se explota. La forma social del capital se hace recaer sobre el interés, pero en una forma neutral e indiferente; sobre la ganancia del empresario recae - la función económica del capital, pero prescindiendo del carácter concreto, capitalista, de esa función". Ibid.

28/ "El trabajo de alta vigilancia y dirección responde a una necesidad en todas aquellas ramas en que el proceso directo de

tante es que el trabajo de dirección y supervisión no se presenta como lo que es, un trabajo de explotación, sino como un trabajo - explotado del que se desprende una remuneración que el empresario presenta como correspondiente a sus tareas de funcionario, nunca como relativo a su carácter de capitalista; es decir, el salario de administración pretende disfrazar, como salario de trabajo de dirección y vigilancia, la ganancia del capitalista como empresario, disfrazando a su vez al capitalista como funcionario de su propio negocio.

El trabajo de dirección y vigilancia es, sin embargo, una necesidad que brota de la producción combinada de obreros en cooperación, porque la división técnica del trabajo requiere un esfuerzo de armonía, coordinación y unidad. Por tanto, el trabajo de dirección y vigilancia asumido por la gerencia administrativa, - que brotó de la división del trabajo material y el trabajo intelectual -encarnando al segundo-, tiene una doble naturaleza: dirección y dominio. La dirección y la supervisión son precisamente eso: la primera, dirección, la segunda dominio. La administración de la empresa privada se caracteriza, al brotar de la división del trabajo material y el trabajo intelectual, por dar armonía, coordinación y unidad al trabajo material socialmente combinado, a la par que explota, domina y reprime al propio trabajador empeñado en ese trabajo.

---

producción adopta la forma de un proceso socialmente combinado y no la de un trabajo asalariado de los productores independientes". *Ibid*, p. 367.

La administración privada, materializada orgánicamente en la gerencia del capitalista, ha nacido a la par del trabajo socialmente combinado de muchos obreros en cooperación<sup>29/</sup> y del antagonismo entre el propietario y los trabajadores.<sup>30/</sup> La administración privada capitalista, sin embargo, no es la única organización del trabajo de dirección y supervisión basado en el trabajo social cooperativo y en el antagonismo de las clases, pero es en la cual ella misma, como administración, muestra en la forma más transparente su doble carácter como dirección y dominio.

La "ciencia administrativa" contemporánea, especialmente en autores como Fayol y Urwick como exemplificaciones típicas, ha estudiado y argumentado la gerencia capitalista a partir única o casi exclusivamente de su aspecto dirección y no del segundo -dominio-, que ha quedado integrado a la primera. En primer lugar, -

---

29/ La administración privada capitalista "tiene un doble carácter". "De un lado, en todos aquellos trabajos en que cooperan muchos individuos la cohesión y la unidad del proceso se personifican necesariamente en una voluntad de mando y en funciones que no afectan a los trabajos parciales, sino a la actividad total del taller, como ocurre con el director de una orquesta. Es éste un trabajo productivo cuya necesidad se plantea en todo régimen combinado de producción". *Ibid.*

30/ "De otro lado ... este trabajo de alta vigilancia se presenta necesariamente en todos aquellos sistemas de producción basados en el antagonismo entre el obrero como productor directo y el propietario de los medios de producción. Cuando mayor es este antagonismo, mayor es también la importancia que desempeña el trabajo de alta vigilancia. Por eso este trabajo alcanza su punto culminante en la esclavitud. Sin embargo, es también indispensable en el régimen de producción capitalista, puesto que aquí el proceso de producción constituye, al mismo tiempo, el consumo de la fuerza de trabajo con el capitalista". *Ibid.*

aluden al carácter universal de la dirección como un proceso no - capitalista, independiente de la peculiaridad de cada modo de producción, borrando de un plumazo el carácter históricamente determinado de la dirección en cada uno de ellos; es decir, confunden el trabajo de dirección como resultado de todo trabajo socialmente combinado, con la dirección como organización de la administración gerencial que encuentran por igual e indistintamente en todo modo de producción.

Sin embargo el carácter capitalista de la gerencia como organización del capital es muy claro en sus propios ideólogos. De este modo, como lo establece Fayol, las cinco operaciones de una empresa -técnica, comercial, financiera, de seguridad, contable- son coordinadas y armonizadas por una sexta, la administración.<sup>31/</sup> La administración, que Fayol se cuida de no identificar con la gerencia, sí es empero una función de la gerencia.<sup>32/</sup> La gerencia se encarga, al través de la administración, de conducir y armonizar como un todo a la empresa privada. Administración y dirección, que también Fayol se propone no confundir, pero sí integrar,

---

31/ "Ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos ... constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de administración. Administración industrial y general, p. 138.

32/ "Administrar, es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar ... ejercer la gerencia es conducir la empresa hacia su objetivo, tratar de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales ... la administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia". *Ibid*, p. 139.

viene a ser al final lo mismo.<sup>33/</sup> Prever, organizar, mandar (en la versión francesa Fayol dice *commandement*, no *direction*), coordinar y controlar, como administración, vienen a ser finalmente la organización de la gerencia para cumplir el trabajo de dirección; estas actividades son, por tanto, la organización administrativa al través de la cual la gerencia capitalista armoniza y da coherencia a la empresa como un cuerpo social.

Como Fayol, y basado en él, Urwick plantea una organización gerencial similar del trabajo de dirección: vaticinio, planeamiento, organización, mando y control;<sup>34/</sup> y como ambos, Gulick, con su POSDCORB, propone también un esquema de organización gerencial del trabajo de dirección, que establece los criterios modernos de la administración como una expresión del trabajo intelectual. Es decir, la organización gerencial del trabajo de dirección, tal y como la estudia la "ciencia administrativa", corresponde a la organización en la gerencia misma del trabajo intelectual que acoge el trabajo de planificar, organizar, conducir y reprimir el trabajo material realizado por los obreros.

Así pues, el estudio de la empresa privada sólo ha hecho énfasis en el aspecto dirección de la administración capitalista, - subsumiendo el aspecto dominación al de la dirección misma. Ha -

---

<sup>33/</sup> "Comprendida así la administración no es ni un privilegio exclusivo, ni una misión especial del jefe o de los directivos de la empresa; es una función que se reparte, como las demás funciones, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social". *Ibid.*

<sup>34/</sup> *Los elementos de la administración.* El capitulado de esta obra coincide con estas seis funciones.

sido fácil, desde esta equívoca subsumisión, pretender argumentar la unidad de intereses entre patronos y trabajadores, entre capitalistas y obreros -como lo plantea Taylor y otros muchos contemporáneos-, omitiendo la otra naturaleza de la administración que brota del antagonismo de clases. Por ello, si fuera explicable -que el empresario cobre un salario por el trabajo de dirección -que desempeña, también lo sería, para la "ciencia administrativa", que lo cobre igualmente, como lo pretende el capitalista, por el trabajo aparejado de vigilancia.<sup>35/</sup>

Por tanto, la administración privada capitalista deriva tanto de la necesidad de dirección del conjunto del trabajo social, como del antagonismo de clases en la fábrica capitalista.<sup>36/</sup> Ningún estudio de la empresa privada, si pretende comprenderla como

---

35/ "El trabajo de dirección y de alta vigilancia, cuando no se trata de una función especial, derivada de la naturaleza de todo trabajo social combinado, sino algo que responda al antagonismo entre el propietario de los medios de producción y el propietario de la simple fuerza de trabajo -lo mismo si éste se vende como el obrero mismo, como ocurre en el sistema de esclavitud, que si es el obrero quien vende su fuerza de trabajo y el proceso de producción aparece, por tanto, al mismo tiempo, como el proceso de consumo de su trabajo por el capital-, esta función emanada de la servidumbre de productor directo ha pretendido convertirse no pocas veces en fundamento de justificación de este régimen mismo, presentándose la explotación, la apropiación del trabajo ajeno, no redistribuido, como el salario correspondiente al propio capital. Marx, *El Capital*, tomo III, p. 368.

36/ "El trabajo de alta vigilancia y dirección, en la medida en que se deriva del carácter antagónico, del señorío del capital sobre el trabajo y en que, es común al régimen capitalista y a todos los sistemas de producción basados en el antagonismo de clases, se halla también en el sistema capitalista directa e inseparablemente enlazado con las funciones productivas que todo trabajo social combinado impone a determinados individuos como un trabajo especial". *Ibid*, p. 369.

un producto históricamente determinado en el capitalismo -no como una ilusión universal, desprendida del tiempo y el espacio-, podrá pasar por alto su origen en el conflicto de clases; en la lucha entre propietarios y trabajadores. Pero, por extensión, la gerencia, objeto del estudio de la "ciencia administrativa", no podrá ser cabalmente entendida si no se comprende que el trabajo de dirección y supervisión, que brota de la distinción entre interés y ganancia, distingue a su vez al capitalista como propietario del capital y como funcionario; y que, como trabajo asalariado, pero como trabajo explotador de dirección y supervisión, ha sido lanzado al mercado como mercancía, puede ser vendido y comprado, permitiendo al capitalista desprenderse de él y crear un equipo -de gerentes que lo desempeñen en nombre de su persona.<sup>37/</sup> Al fin de cuentas, los propios trabajadores producen su salario y el de los administradores que los vigilan y dirigen. El capitalista, pues, no ha dejado de percibir beneficios al delegar la gerencia en administradores profesionales, sino que, al emplear todo su tiempo a incrementar su capital, como capitalista de dinero, dedica sus actividades a la reproducción del interés; pero, tampoco dejó de percibirlos al traspasar el sueldo de dirección y vigilancia a los gerentes, sino que, ese salario, producto del trabajo -

---

<sup>37/</sup> "La misma producción capitalista se ha encargado de conseguir que el trabajo de alta vigilancia, al separarse completamente de la propiedad del capital, ande rodando por la calle. El capital no necesita, pues, perder su tiempo encargándose personalmente de esta labor. Un director de orquesta no necesita, ni mucho menos, ser propietario de los instrumentos de la orquesta, ni entre sus funciones figura la de abonar los salarios a los demás músicos". *Ibid*, p. 370.

ajeno, ya no lo destina para "gastos de inversión", sino para sufragar "gastos de administración" que, en todo caso, no le cuestan nada. Todo queda a expensas del trabajador.

Por tanto, el propio desarrollo del capitalismo impone al capitalista el asumir un carácter estrictamente no empresarial, -- creando, para desempeñar el trabajo administrativo, un equipo subordinado de administradores debidamente entrenado y leal a sus intereses. Esto es, la gerencia, que brota del proceso de producción, tiende a divorciarse de la producción al asumir el carácter de trabajo administrativo; es decir, dada la separación entre trabajo material y trabajo intelectual, la gerencia capitalista se presenta como un trabajo puramente intelectual que ya no tiene porque ser desempeñado por el capitalista, sino por administradores asalariados del capitalista. El capitalista puede dejar de ser empresario para dedicarse exclusivamente a ser capitalista, -- es decir, dedicarse a acrecentar su capital por medio de intereses, haciendo que la ganancia se integre al interés y se desprenda del trabajo de dirección y vigilancia. Esto sobre todo es válido cuando la empresa es de acciones o cuando no se trata de una compañía pequeña en la cual el capitalista aún funge como empresario.

El desembarazo entre ganancia y salario de trabajo de dirección y vigilancia, producto de la gran industria maquinizada, ha evidenciado la ganancia capitalista como un resultado de la propiedad del capital, no del trabajo asalariado del capitalista co-

mo empresario de su propio negocio; y, si bien es cierto que el capitalista sigue obteniendo beneficios de los puestos de administración (por ejemplo, en los consejos de administración), también lo es que día a día queda más claro que la plusvalía brota de la producción, del trabajo asalariado y no, como se pretende, del trabajo funcional y administrativo del empresario. Por tanto, la explotación del trabajo ajeno pudo pasar de la manufactura a la gran industria, del propietario al gerente profesional, sin que la administración haya quedado convertida en vocación del capitalista. El hecho mismo que el capitalista haya dejado de ser el administrador de su negocio, es el testimonio que el "negocio" de la empresa privada no se encuentra en la gerencia, sino en la propiedad de los medios de producción y que, contra las interpretaciones de los gerentes como "clase dominante", el poder no brota del control sino de la propiedad.<sup>38/</sup>

El estudio comparado del desarrollo histórico de la administración pública y de la administración privada -objeto de esta - segunda parte-, tiene dos propósitos:

En primer lugar, destacar las diferencias abismales que distinguen a la administración pública como institución del Estado y

---

38/ Sobre los gerentes como "clase dominante" ver: Burnham, *La revolución de los directores*; Galbraith, *El nuevo estado industrial*; y Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Para una atinada crítica a esta interpretación ver: Mills, *Poder, política y pueblo*, capítulo titulado "Marx para los gerentes".

a la administración privada como institución de la sociedad civil. El análisis histórico testimonia la necesidad de establecer definitivamente las esferas de estudio correspondientes a la administración pública y la administración privada, ya no buscando artificiales semejanzas, sino sus evidentes diferencias. Sólo en la medida en que aprendamos a distinguirlas, podremos precisar y valorar un problema hasta ahora desatendido: las relaciones entre la acción gubernamental y la producción mercantil.

El estudio de la Administración Pública como gobierno en acción, permite rebasar las visiones introspectivas y gerenciales - del poder ejecutivo, frecuentemente inclinadas a equiparar el proceso administrativo interno del gobierno con el proceso administrativo de la empresa privada. En vez de buscar la artificial identidad de principios y prácticas en el gobierno y la empresa, el estudio de la Administración Pública como relación del Estado y la sociedad observa la acción del ejecutivo en la reproducción de las condiciones y relaciones de producción, es decir, las condiciones materiales y sociales en las cuales se desarrolla la empresa privada capitalista. El gobierno procura condiciones materiales adecuadas y estimulantes a la empresa privada, a la par que al través de su política tutelar y laboral contribuye a reproducir las relaciones entre el capital y el trabajo, en el interior de la empresa. Por tanto, la distinción entre administración pública y administración privada nos sitúa ante lo realmente importante que comparten: sus relaciones abocadas a la reproducción del capitalismo.

En segundo lugar, la distinción de campos permite encontrar un fenómeno equivalente en la administración pública y la administración privada: la unidad de la política y la administración. - Aunque la dicotomía política-administración es un producto de la Administración Pública, en cierto grado se ha inspirado indirectamente en el apoliticismo gerencial de la empresa privada. Los estudiosos de la administración industrial no formularon una dicotomía política-administración que separara la administración privada, de la política; simplemente, por su naturaleza civil, no estatal, la concibieron como apolítica.

Sin embargo, aunque la administración privada no es una institución estatal, esto no quiere decir que no se encuentre enfrasada en la política. Lo está en la medida en que en el seno de la empresa la relación propietario-productor es una relación clásica, en la medida en que tal relación está involucrada en la lucha de clases. La administración privada es el producto no sólo de la necesidad de dirección del trabajo asociado, sino de la necesidad del dominio de ese mismo trabajo que, como trabajo asalariado, implica una relación de señorío y servidumbre. Por tanto, en la misma forma como en la acción gubernamental se plasman en unidad la política y la administración, en la administración privada se concretan en unidad la dirección y el dominio.

Entonces, si la administración privada se encuentra enclavada en la lucha de clases, implicada irremisiblemente en el conflicto entre propietarios y productores y, por tanto, concretando

en unidad la dirección y el dominio, ¿en dónde se inspiraron las interpretaciones gerencialistas no sólo para fraguar el enfoque apolítico de la administración privada, sino para proponer la separación de la administración pública en relación con la política? En nada. Así como en la administración privada se plasma en unidad la dirección y el dominio, en la administración pública se concreta en unidad la política y la administración en forma de dominio político y dirección administrativa. Por tanto, si en la administración privada resulta irreal proclamar su carácter apolítico, ¿no es absurdo enarbolar la bandera apolítica de la administración pública? Definitivamente sí. La administración pública es, a la vez, dominio político y dirección administrativa; política y administración.

## TERCERA PARTE

### LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

#### Capítulo

X. LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. DOMINIO POLITICO Y DIRECCION ADMINISTRATIVA. . . . .	261-287
24. Clases dominadas y administración pública	261
25. La administración pública como dominio político y dirección administrativa. . . . .	266
25. Los límites tutelares de la administración pública . . . . .	273

## TERCERA PARTE

### LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

## X. LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. DOMINIO POLITICO Y DIRECCION ADMINISTRATIVA

### 24. Clases dominadas y administración pública

La administración pública capitalista, como todo tipo de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizada por una doble naturaleza: dirección y dominio. La lucha de clases implica el antagonismo entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y quienes tienen sólo la - propiedad de su fuerza de trabajo; como las clases dominantes explotan a las dominadas -es decir, se apropián del producto de su trabajo-, en cuanto clases dominantes someten a las dominadas al orden social establecido. El Estado, como Estado de clase, encarna el dominio de la burguesía sobre las clases productoras, haciendo de la administración pública un vehículo para la realización del dominio de clase. La administración pública capitalista, pues, nace del antagonismo de clases para imponer el dominio de - las clases dominantes sobre las clases dominadas.

El Estado, sin embargo, no solamente asume un carácter de dominación. El Estado también armoniza, integra y coordina, bajo - el sello burgués de la nación, las funciones públicas que se desprenden de su carácter universal. Por tanto, el Estado no sólo -

es autoridad, coerción y represión; también es, por la necesidad de realización de las funciones públicas, la dirección de una sociedad civil construida a imagen y semejanza de la burguesía. - Por tanto, la administración pública no tiene características propias; sus características son las del mismo Estado: dominio y dirección de la sociedad civil.

El Estado y la sociedad están, pues, relacionados por la administración pública; esta relación asume el doble carácter de ser, a la vez, de dominio y de dirección. Por tanto, el Estado capitalista -que ha impuesto al poder ejecutivo por encima del legislativo- al entrar en relación con la sociedad civil, hace que el ejecutivo mismo establezca el enlace como dominación y, a la par, como dirección de la sociedad.<sup>1/</sup> Sin embargo, el dominio y la dirección del Estado sobre la sociedad no es el dominio y la dirección del Estado *per se*, sino de las clases dominantes, aquellas que al través del Estado han establecido la unidad burguesa de la nación.

Las clases productoras y trabajadoras, es decir, las clases dominadas, son las que en el seno de la sociedad burguesa sufren la dominación misma y son empujadas, por el torbellino de la pro-

---

<sup>1/</sup> "En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su voluntad general. Ante el poder ejecutivo abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño, de la autoridad. El poder ejecutivo, por oposición al legislativo, expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía" ... "como poder ejecutivo convertido en fuerza independiente, se cree llamado a garantizar el 'orden burgués'". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, pp. 338-348.

ducción social, dentro de la dirección de la sociedad que se ha reservado el Estado. Hasta el momento, el estudio de la Administración Pública ha comprendido al poder ejecutivo desde la perspectiva del Estado, es decir, desde el punto de vista de las clases dominantes; nunca, sin embargo, la Administración Pública ha sido estudiada desde el ángulo de las clases dominadas. Ya es - tiempo que abordemos el estudio de la Administración Pública de abajo para arriba, de los administrados a los administradores, sobre todo porque el dominio y la dirección suponen dominados y dirigidos, no sólo dominadores y directores. Es decir, es tan importante el estudio del dominio y la dirección desde el punto de vista de los poderosos, como desde el punto de vista de los desposeídos.

Sólo estudiando al poder ejecutivo desde las dos perspectivas, podremos comprender por qué la administración pública es a la vez dominio y dirección, es decir, política y administración; por qué la administración pública no es sólo política o sólo administración; por qué política y administración no son idénticas si no paralelas; en fin, por qué la administración pública es, a la vez, administración y política.

La sociedad burguesa, la sociedad civil capitalista, contiene clases que son producto de la relación entre el capital y el trabajo; pero también da cabida a otras clases que expresan la superposición del capitalismo con los residuos de otros modos de producción. Es decir, una formación social concreta contempla nor-

malmente la coexistencia de varios modos de producción y, por tanto, de diferentes clases sociales. La sociedad capitalista contiene clases sociales, aunque ya desgastadas y en vías de desaparición, cuyo origen se remonta al feudalismo, e inclusive a ciertos arcaísmos prefeudales. Sin embargo, la sociedad burguesa no implica sino el predominio del modo de producción capitalista sobre los demás modos de producción, con los que coexiste.

La integración multiclassista de la sociedad burguesa contribuye a explicar cómo, dentro de la unidad burguesa de la nación - atribuida al Estado, éste no sólo implica el poder de las clases dominantes; el Estado, para garantizar esa unidad burguesa de la nación, para defender su propio interés político de clase, entra en contacto con las clases dominadas pretendiendo representarlas, sin hacerlo realmente. La autonomía relativa del Estado implica su independencia con respecto de la sociedad civil y de las clases dominantes, en la medida en que se apoya en las clases dominadas, en la medida en que el Estado represente a las clases dominadas, a la vez que encarna el dominio de las clases dominantes.

El Estado es la unidad de clase de las clases dominantes; es la unidad de su interés político, de su poder político. El Estado, a su vez, se presenta ante la masa de la nación como su representante; sin embargo, en contraste con las clases dominantes, el Estado representa a las clases dominadas en la medida en que - ellas mismas se someten al Estado; en el grado en que el Estado -

es a su vez representante y señor.<sup>2/</sup> Las clases dominadas, que tienen en el Estado a su representación, también tienen en él a su señor. El Estado, cuyo interés consiste en desorganizar las clases dominadas como clases, no pretende presentarse sino como representación de las clases dominadas; por tanto, entre más se masifica una sociedad, menor posibilidad tienen las clases dominadas de hacerse representar como clases ante una instancia parlamentaria o por medio de un partido político. Al representarse mediante el Estado lo hacen, en realidad, por medio del ejecutivo; o sea, que no se representan, sino que son representados porque el ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad. El poder ejecutivo que "expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía", es, como gobierno del Estado, el poder real de las clases dominantes. La representación es, por tanto, un acto de sumisión.

La masificación de las clases dominadas, su representación en el Estado y la ausencia de un interés político autónomo de clase, facilitan al ejecutivo su acción sobre ellas. El Estado reproduce las condiciones de existencia de las clases dominadas,

---

2/ El caso del campesino francés del XIX ilustra transparentemente la impotencia de una clase dominada para concretar su interés político y la necesidad que sea el Estado, a la vez, su representante y señor. Los campesinos parcelarios "no pueden representarse, sino que tienen que ser representados. Su representación tiene que aparecer al mismo tiempo como su señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases". *Ibid.*, p. 341.

as pretende aislar a la individualidad de la lucha salarial, al conflicto económico de clases, actuando frente a ellas uniformemente. La política tributaria se emplaza uniformemente en las - clases dominadas, sustrayendo de ellas el alimento del ejecutivo y de su burocracia parasitaria;<sup>3/</sup> el impuesto,<sup>4/</sup> como una sustracción del trabajo ajeno, es la fuente vital del gobierno estatal y la expresión más transparente de la actividad uniforme de la administración pública en el seno de las clases dominadas. El impuesto es una de las manifestaciones más representativas de la administración pública como dominación política.

25. La administración pública como dominio político y dirección administrativa

El Estado, aunque separado de la sociedad civil, hunde sus raíces profundamente en la vida social. El Estado nace de la sociedad, pero ésta nace de la estructura económica, de la producción, del intercambio y la distribución. Por ello, así como la sociedad se explica a partir de las condiciones materiales, de la estructura económica, el Estado no se explica sino a partir de la propia sociedad civil. La producción y el intercambio, sin embargo, no crean la desigualdad en las antiguas comunidades tribales;

---

<sup>3/</sup> "Los impuestos son la fuente de la vida de la burocracia, del ejército, de los curas, de la corte; en una palabra, de todo el aparato del poder ejecutivo. Un gobierno fuerte e impuestos fuertes son cosas idénticas". *Ibid*, p. 345.

<sup>4/</sup> "El impuesto es el pecho materno de que se amamanta el gobierno". Marx, *La lucha de clases en Francia*, p. 214.

es la distribución la que engendra esa desigualdad y, por tanto, las clases. El Estado, que nace del antagonismo de clases, no lo podemos comprender sino a partir de la desigualdad social.<sup>5/</sup>

Producción, intercambio y distribución explican la sociedad, sus desigualdades, sus clases; el Estado, por tanto, es explicado a partir de la sociedad civil dividida en clases. El Estado sólo es comprensible a partir de la desigualdad social, y si originalmente tuvo como propósito exclusivo el atender los intereses comunes, ahora, sin postergarlos, asumirá al mismo tiempo el ejercicio de la dominación política de clase.<sup>6/</sup> El Estado, que primariamente sólo encarnaba una función social, ahora también encarna el poder político de clase; a la función pública de dirigir la sociedad y sus esfuerzos asociados, se suma ahora la función de dominio político de las clases explotadas.

El Estado nace como resultado de la descomposición de las antiguas comunidades, cuando en la sociedad aparecen las primeras clases. En esta fase el Estado solamente acomete funciones públicas que brotan del trabajo asociado cooperativo, que en Oriente -

5/ "Con las diferencias de distribución aparecen las diferencias de clases. La sociedad se divide en clases privilegiadas y - clases perjudicadas, explotadoras y explotadas, dominantes y dominadas". Engels, *Anti-düring*, p. 141.

6/ "El Estado -que al principio no había sido sino el ulterior - desarrollo de los grupos naturales de comunidades étnicamente homogéneas, con objeto de servir a intereses comunes (por - - ejemplo en Oriente, la organización del riego) y de protegerse frente al exterior- asume a partir de ese momento, con la misma intensidad, la tarea de mantener coercitivamente las - condiciones vitales y de dominio de la clase dominante respec - to de la dominada". *Ibid.*

tomó su forma típica en la construcción y el mantenimiento de obras hidráulicas para regadío. El Estado, en este período, está caracterizado por el desempeño de la dirección administrativa de los intereses compartidos por las comunidades; tiene una actividad de dirección puramente administrativa.<sup>7/</sup> No existe desigualdad y, por tanto, clases. El Estado es un Estado administrativo, porque ha asumido exclusivamente la tarea de dirección colectiva de la sociedad.

[Pero el Estado] -inclusive como un mero Estado administrativo- y la sociedad comunal que lo ha engendrado, entran en contradicción con el desarrollo de las fuerzas productivas.<sup>8/</sup> La organiza-

7/ "Los hombres entran en la historia tal como primitivamente salen del reino animal en sentido estricto: aún semianimales, rudos, aún impotentes frente a las fuerzas naturales, aún sin conocer las propias, pobres, por tanto, como los animales, y apenas más productivos que aquéllos. Domina cierta igualdad en la situación vital, y también, para los cabezas de familia, una especie de igualdad en la situación social: por lo menos hay ausencia de clases sociales, ausencia que aún perdura en las comunidades espontáneas agrícolas de los posteriores pueblos de cultura. En todas esas comunidades hay desde el principio cierto interés común cuya preservación tiene que confiarse a algunos individuos, aunque sea bajo la supervisión de la colectividad: la resolución de litigios, la represión de extralimitaciones de los individuos más allá de lo que esté justificado, vigilancia sobre las aguas, especialmente en los países calurosos, y, finalmente, funciones religiosas propias del selvático primitivismo de ese estadio. Tales funciones públicas se encuentran en las comunidades primitivas de todos los tiempos, en las más antiguas comunidades de las marcas germánicas igual que en la India actual [fines del siglo XIX]. Están, naturalmente, provistas de cierto poder y son los comienzos del poder estatal". Ibid, p. 172.

8/ "Las fuerzas productivas crecen paulatinamente; la población, adensándose, crea en un lugar intereses comunes, en otro intereses en pugna entre las diversas comunidades, cuya agrupación en grandes complejos suscita una nueva división del tra-

ción administrativa del Estado, hasta ahora puesta al servicio de la sociedad, se vuelca contra ella.<sup>9/</sup> El poder común que encarna ba la realización de funciones públicas -los representantes comunales que administran el agua de riego, los productos del mar y las cosechas, y la milicia que protege de invasiones externas- se ha volcado contra la sociedad misma: los mandatarios se han convertido en mandantes. El Estado administrativo ha sufrido una metamorfosis: ya no sólo realiza las funciones públicas, sino que también ejerce un dominio de clase. El Estado se ha convertido en un Estado político. En la sociedad han nacido las clases y de éstas el Estado.

Esta breve explicación del origen del Estado ha tenido como propósito demostrar cómo el Estado, independientemente del modo de producción en el cual es engendrado, nació para realizar una actividad que brota de los intereses comunes de la sociedad: la tarea de dirección administrativa. El Estado, originalmente, es un Estado administrativo. La construcción, operación y mantenimiento de las obras de regadío, los litigios, la defensa exter-

---

bajo, la creación de órganos para proteger los intereses comunes y repeler los contrarios". *Ibid*, p. 173.

9/ "Estos órganos, que ya no son representantes de los intereses colectivos de todo el grupo, asumen frente a cada comunidad particular una determinada posición que a veces puede ser incluso de contraposición, empiezan pronto a independizarse progresivamente, en parte por el carácter hereditario de los cargos, carácter que se introduce casi obviamente porque en ese mundo todo procede de modo natural y espontáneo, y en parte porque esos cargos van haciéndose cada vez imprescindibles a causa de la multiplicación de los conflictos con otros grupos". *Ibid*.

rior, el culto y otras muchas funciones públicas no requirieron - sino un incipiente Estado administrativo que, formado por los representantes comunales, estaba encargado de su realización; en esa fase, el Estado da unidad a los intereses compartidos de distintas comunidades y su poder se encuentra limitado a la mera realización de funciones públicas. Pero, a su vez, en esa misma fase, por la existencia del propio Estado, se evidencia ya la descomposición de la sociedad comunal y el inicio de la sociedad de clases. El Estado, por tanto, más que el producto tardío de la sociedad comunal es el producto precoz de la sociedad clasista. El Estado es un producto de las clases y sus conflictos y, por tanto, el Estado administrativo puro no es sino el germen del Estado político que ha sido engendrado en el seno de la sociedad clasista.

Sin embargo, el Estado político creado tras la disolución de la sociedad comunal, no dejó de ser un Estado administrativo. Es, a la vez, un Estado político y administrativo que se caracteriza paralelamente por la dominación política y la dirección administrativa. Es así porque en toda dominación política yace la dirección administrativa.<sup>10/</sup> La dominación política corre pareja a la

---

10/ "Lo único que nos interesa aquí es comprobar que en todas - partes subyace al poder político una función social: y que - el poder político no ha subsistido a la larga más que cuando ha cumplido esa su función social. Los muchos despotismos - que han aparecido y desaparecido en Persia y la India sabían siempre muy bien que eran ante todo empresarios colectivos - de irrigación de los valles fluviales, sin la cual no es posible la agricultura en esas regiones. Los cultos ingleses han sido los primeros que han permitido olvidarlo en la In-

dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda -que es una actividad que concreta actos públicos- no es realizada. La dirección administrativa, que conjuga una serie de funciones públicas indispensables y variadas -económicas, sociales, religiosas, judiciales, etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica.

La dirección administrativa brota directamente de la vida productiva; es una necesidad cuando el trabajo social en gran escala ha llegado a un grado determinado de cooperación y división del trabajo. La dirección administrativa, al brotar directamente del trabajo cooperativo asociado, tiene una conexión estrecha con la producción, contacto que relaciona a la dominación política con la estructura económica.<sup>11/</sup> Por tanto, la dominación política se basa en la dirección administrativa de la sociedad; debe realizar las funciones públicas o, contrapuesta a la dirección administrativa, sucumbir arrollada por el avance de las fuerzas productivas.<sup>12/</sup>

---

dia; los ingleses entregaron a la ruina los canales y las exclusas, y ahora están finalmente descubriendo, a causa del hambre que regularmente se produce, que han descuidado la única actividad que podía justificar su dominio de la India en la medida en que había justificado el de sus predecesores".  
*Ibid.*

11/ "Todo poder político descansa originalmente en una función -económica, social, y aumenta en la medida en que, por disolución de las comunidades primitivas, los miembros de la sociedad se transforman en productores, con lo que se alejan cada vez más de los administradores de las funciones sociales colectivas". *Ibid*, p. 176.

12/ "Cuando el poder político se ha independizado ya frente a la sociedad, se ha transformado de servidor en señor, puede ac-

La administración pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto, acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político. Lo importante, sin embargo, consiste en que la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas. La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico.

Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y coexistencia del dominio político y la dirección administrativa en el seno de la administración pública, muestra, al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo.

---

tuar en dos sentidos. O bien lo hace en el sentido y la dirección del desarrollo económico objetivo, o bien obra contra este desarrollo, y entonces sucumbe, con pocas excepciones, al desarrollo económico". *Ibid.*

## 26. Los límites tutelares de la administración pública

La administración pública entraña, a la vez, dominio político y dirección administrativa. Por tanto, no es exclusivamente una organización política que coaccione, que violenta a las clases explotadas. La administración pública es también una organización que dirige el trabajo socialmente combinado. De este modo, como dirección del trabajo socialmente combinado, la administración pública cumple con la realización de una gran variedad de funciones públicas: salubridad, orden público, represión policial, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, producción, asistencia pública, etc.; asimismo, asume, como dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, banca, etc. Por tanto, estas funciones pueden clasificarse en dos grandes ramos: a) de dominación política y b) de dirección administrativa.

Entre las funciones de dominación política encontramos: seguridad y orden públicos, defensa, policía, justicia, relaciones exteriores, etc. Entre las funciones de dirección administrativa: salud pública, asistencia, protección al salario, seguridad social, etc. O sea, la administración pública cuenta con dependencias que atienden múltiples servicios asistenciales, sobre todo para las clases explotadas. Estas dependencias pueden funcionar con mayor o menor eficiencia; integrar un número mayor de asegurados, erradicar enfermedades contagiosas, prestar auxilio médico a más necesitados; en fin, dentro de sus límites, prestar el mejor

servicio posible. Sin embargo, la administración pública, como - dirección administrativa, como servicio y tutela de los necesitados, tiene un límite: la miseria.

Es el pauperismo el límite de toda administración pública tu telar y de servicio, porque es el pauperismo el resultado de las relaciones de producción imperantes, de las relaciones entre el capital y el trabajo. El propietario, que vive del trabajo ajeno, que explota al trabajador, no puede vivir como capitalista sino - al mantener a los obreros en el límite elemental de su subsistencia. Abolir el pauperismo es abolir el trabajo asalariado; abolir el trabajo asalariado es abolir la explotación y, por tanto, abolir el capitalismo.<sup>13/</sup>

En diferentes ocasiones el capitalismo ha tratado de abolir la miseria, pero sin alterarse como modo de producción. Tal es - el caso de Inglaterra, en el siglo pasado; los ingleses trataron

---

13/ Acerca de la relación entre el pauperismo y el modo de producción capitalista, Marx la ha planteado en los siguientes términos: "La pregunta de 'El prusiano', ¿Por qué el rey de Prusia no ordena inmediatamente que los niños pobres sean educados? es del mismo tipo. ¿Sabe 'El prusiano' qué tendría que ordenar para ello? Ni más ni menos que la abolición del proletariado ... la educación y el mantenimiento de los niños pobres sería, al mismo tiempo que la abolición del pauperismo, la del proletariado". Marx, "Kritische randglossen zu dem artikel 'Der König von Preußen und socialreform. Von einem Preußen'", p. 400. "El Prusiano" es el pseudónimo de Arnold Ruge. Agradezco al Ing. Pedro Corsi la traducción al español de este artículo. En algunas citas empleamos la traducción de Cornú, de algunos fragmentos incluidos en su Carlos Marx y Federico Engels; así como de la antología de Marx, Sociología y filosofía social, a cargo de Bottomore.

de suprimir el pauperismo en un país donde, como Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, el pauperismo en cuanto tal no es si no un producto del capitalismo en su fase fabril, es decir la más avanzada hasta entonces. Sin embargo, la Inglaterra decimonónica atribuye el origen del pauperismo a la política partidista,<sup>14/</sup> a las leyes malthusianas de la población<sup>15/</sup> y a fallas de la administración pública.<sup>16/</sup> En ningún caso el Estado inglés pretendió re

14/ "Se nos concederá que Inglaterra es un país industrial y también que es el país del pauperismo; la palabra misma es de origen inglés. Observar lo que sucede en Inglaterra es, pues, la mejor manera de comprender las relaciones entre un país político y el pauperismo. En Inglaterra la miseria tiene un carácter, no parcial, sino general; no está limitada a los distritos industriales, sino que se extiende a los distritos agrícolas. Los movimientos que engendra no datan de ayer, sino que se vienen reproduciendo desde hace más de un siglo. En estas condiciones, ¿cómo considera el pauperismo la burguesía inglesa, lo mismo que el gobierno y la prensa a ella ligados? En la medida en que la burguesía inglesa atribuye el pauperismo a una causa política, el Whig arroja la responsabilidad sobre el Tory y éste sobre aquél. Según el Whig la causa esencial del pauperismo reside en el monopolio de la propiedad terrateniente y el sistema prohibitivo contra la importación de cereales. Según el Tory, por el contrario, toda la responsabilidad de ese mal incumbe al liberalismo, a la competencia, a la extensión exagerada del sistema fabril. Ninguno de los partidos atribuye la miseria a la política en general, sino solamente a la política del partido contrario; a ninguno de ellos se les ocurre pensar que hay que reformar la sociedad". *Ibid*, p. 395.

15/ "El Parlamento inglés halló que la causa principal de la agravación del pauperismo era la ley sobre pobres, y que la beneficencia, que había utilizado para luchar contra él, no hacía más que reforzarla. Consideró que el pauperismo, encarrado desde el punto de vista general, era, como lo señalaba Malthus, el efecto de una ley natural eterna. 'Como la población -escribía éste- tiende siempre a exceder los medios de subsistencia, es una locura recurrir a la beneficencia, que sólo logra favorecer el aumento de la miseria. El Estado no puede hacer otra cosa que abandonar a los miserables a su suerte, y, cuando mucho, debe aliviar su muerte'". *Ibid*, p. 398.

16/ "¿En qué punto encontramos al Parlamento con su Reforma Cons

solver de fondo la miseria, porque el Estado inglés, como la sociedad inglesa, están basados en el trabajo asalariado y, por tanto, en el trabajo explotado que produce la miseria de los trabajadores. El Estado inglés pretendió abolir el pauperismo realizando una de las más notables reformas administrativas del siglo pasado, sin escatimar esfuerzo ni dinero. La reforma comenzó con la administración pública misma,<sup>17/</sup> para extenderse sucesivamente a las casas de trabajo.<sup>18/</sup> Lo importante de la reforma consiste en que el Estado inglés mostró una verdadera intención por abolir el pauperismo, reformando su propia administración; este caso ilustra, sin embargo, la brecha que existe entre la política tutelar del -

---

titucional de 1834? Por lo pronto lo explica el terrible aumento del pauperismo como una deficiencia administrativa".  
Ibid, p. 397.

17/ "La administración de impuestos para los pobres que provienen de funcionarios de las respectivas parroquias, será por tanto reformada. Se reforman uniones de aproximadamente veinte parroquias que son reunidas en una administración única. Una oficina de funcionarios -Board of Guardians-, funcionarios elegidos por los contribuyentes, se reúne un día determinado en la residencia de la unión y decide sobre la aprobación de la ayuda. Estas oficinas son dirigidas y vigiladas por empleados del gobierno, de la Comisión Central de Sommerset House, el 'ministerio del pauperismo' según la antigua denominación de un francés Eugene Buret[7]. El capital controlado por esta administración es casi igual a la suma que cuesta la administración de guerra en Francia. El número de las administraciones locales que ocupa es de quinientos y cada una de estas administraciones locales ocupa por lo menos veinte funcionarios". Ibid, pp. 397-398.

18/ "Fue esto lo que motivó a la reglamentación de las casas de trabajo, cuyo régimen se orienta a atemorizar a los miserables e impedir que vayan a buscar refugio en ellas contra el hambre. En esas casas de trabajo la caridad está ingeniosamente asociada al espíritu de venganza de la burguesía respecto de los miserables, que apelan a su beneficencia". Ibid, p. 398.

Estado burgués y las condiciones materiales e históricas sobre -  
las cuales se basa.

Ningún Estado capitalista podrá abolir la miseria, porque -  
abolirla implica suprimir el capitalismo y, por tanto el propio -  
Estado capitalista. El caso inglés también ilustra cómo el Esta-  
do ha pretendido encontrar la causa del pauperismo no en el modo  
de producción capitalista, sino en fallas imputables a la benefi-  
cencia y a la administración pública.<sup>19/</sup> Por tanto, la beneficen-  
cia primero fue extendida a un número mayor de miserables, para -  
luego, considerada como causa del pauperismo, ser restringida a -  
su mínima expresión. La administración pública, reformada para -  
abolir el pauperismo, tampoco pudo finalmente llevar al cabo su -  
cometido, porque los males sociales no se resuelven reformando la  
administración del Estado. Ni la beneficencia ni la administra-  
ción tutelar del Estado, por tanto, pueden erradicar la miseria.<sup>20/</sup>

19/ "Así, Inglaterra trató primero de abolir el pauperismo con -  
medidas de caridad y de administración. Consideró, después,  
que el desarrollo incessante del pauperismo era efecto, no de  
la industria moderna, sino del impuesto para los pobres, y -  
vió en la miseria generalizada una consecuencia particular -  
de la legislación inglesa. Lo que antes había atribuido a -  
una insuficiencia de benevolencia, lo atribuyó después a un  
exceso de ésta. Finalmente, los pobres fueron considerados  
responsables de la miseria y castigados como tales". *Ibid.*

20/ "El significado general que para Inglaterra política ha teni-  
do el pauperismo, se reduce a que en el transcurso de su -  
desarrollo, a pesar de las regulaciones administrativas, ha  
llegado a ser una institución nacional y a ser irremisible-  
mente el objeto de una administración ramificada y extendida,  
administración que ya no tiene la tarea de abolirlo, sino -  
disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha desistido  
en taponar la fuente del pauperismo por medio de recursos po-  
sitivos; se conforma oficialmente con abrirle una fosa de -  
suavidez policiaca cada vez que aparece en la superficie del  
país". *Ibid.*, pp. 398-399.

La administración pública responsabilizada de abolir el pauperismo, al no lograr su cometido, se convierte, por inercia, en la administración del pauperismo. Este, sin embargo, no se reduce exclusivamente a la miseria y a las dependencias administrativas encargadas de administrar la miseria; el pauperismo, además de reproducirse, produce deficiencias en la salud, en la reproducción de la fuerza de trabajo y en las facultades creativas e intelectuales de los pobres. Por tanto, la administración tutelar - del Estado abarca, además de las instituciones de beneficencia, - otras más de seguridad social, salud y protección al salario. Inclusive los ministerios y organismos descentralizados del Estado encargados de la administración tutelar, llegan a absorber buena parte del presupuesto anual de la administración pública en los países capitalistas.

Sin embargo, aunque Inglaterra es en el siglo XIX el país capitalista más avanzado, Francia le antecede en los intentos por terminar con la miseria. Tanto en la época de la Revolución<sup>21/</sup> como en la del primer imperio,<sup>22/</sup> Francia se vio involucrada en una

21/ "La Convención tuvo un momento de valor al ordenar la supresión del pauperismo, no en seguida ... sino sólo después de encomendar al Comité de Salud Pública la preparación de los planes y proyectos necesarios ... ¿Cuáles fueron los resultados de la decisión de la Convención? Simplemente, que hubo un decreto más y que un año después los tejedores hambrientos sitiaban la Convención. La Convención, sin embargo, representaba el máximo de energía, de fuerza y de inteligencia política del Estado burgués". *Ibid*, p. 400.

22/ "Napoleón quiso suprimir de un golpe la mendicidad. Ordenó a su administración que estableciera planes para extirparla de toda Francia. En pocos meses todo quedó dispuesto. El 5 de julio de 1808 se promulgó la ley que suprimía la mendici-

lucha estéril contra la miseria. Francia, como Inglaterra más tarde, acudió a la beneficencia y a la administración pública, pero ni una ni otra la lograron suprimir. El pauperismo quedó en letra muerta y la administración tutelar responsabilizada en abolirlo, se convirtió en la administración de la miseria.

El problema radica, entonces, en la posición que asume el Estado no sólo frente al pauperismo, sino ante los problemas de la sociedad, entre los que la miseria no es sino una de sus manifestaciones extremas. ¿Puede el Estado suprimir la pobreza, en fin, las magras condiciones de vida de los pobres? No. El Estado capitalista, como Estado de clase, gobierna en beneficio de las clases explotadoras; su posición respecto a las clases explotadas - siempre será tutelar, es decir, como un paliativo de la miseria y de los males sociales que produce. El Estado no buscará el remedio a los males sociales en la sociedad civil, ni en sí mismo,<sup>23/</sup> sino en leyes de la naturaleza, en el carácter privado de los individuos de la sociedad civil o en deficiencia de la administra-

---

dad. ¡Por qué medios! Con establecimientos que muy rápidamente se transformaron en cárceles, debido a que los pobres sólo llegaban a ellos por vía del tribunal correccional". - *Ibid*, p. 399.

23/ "¿Puede el Estado actuar de otra manera? El Estado nunca - buscará la causa de las imperfecciones sociales 'dentro del mismo Estado y de las instituciones sociales', como lo pide al rey 'El Prusiano'. Donde existen partidos políticos, cada partido considera que la causa de estos males es de quien dirige el Estado, es el partido adverso y no él. Incluso - los políticos radicales y revolucionarios buscan las causas del mal no en la naturaleza del Estado, sino en una forma - particular del Estado, que quieren reemplazar por otra". - *Ibid*, p. 401.

ción pública;<sup>24/</sup> nunca, sin embargo, en la sociedad ni en el Estado mismo. Ocurre así porque la supresión del pauperismo, de las condiciones infrahumanas de vida de los pobres, implica la abolición del trabajo asalariado y de la explotación de que es objeto. Eliminar la miseria y las condiciones de vida del trabajador, es abolir la relación de explotación entre capital y trabajo, cambiar las relaciones de producción y, por tanto, modificar toda la superestructura política e ideológica que se levanta sobre ellas, y de la cual forma parte el propio Estado.

En última instancia, el Estado no se reconoce a sí mismo como el origen de la pobreza, sino que suele atribuirla a uno de sus aspectos: la administración pública. El remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; sólo reforma ese aspecto, la administración pública.) De este modo, las causas del pauperismo y de otros problemas sociales que le -

---

24/ "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad. En la medida en que reconoce males sociales, atribuye la razón de los mismos, ora a las leyes naturales, que no está en poder de los hombres cambiar, ora a la vida privada de los individuos, que es independiente de él, o bien a deficiencias de la administración que le está subordinada. Así es como en Inglaterra se ve la causa de la miseria en una ley natural según la cual siempre hay un excedente de población con relación a los medios de subsistencia, y también se explica el pauperismo por la mala voluntad de los pobres; el rey de Prusia lo explica por la falta de espíritu cristiano de los ricos, mientras que la Convención lo explica por la mentalidad contrarrevolucionaria de los propietarios. Es por ello que Inglaterra castiga a los pobres, el rey de Prusia exhorta a los ricos y la Convención decapita a los propietarios". *Ibid.*

van aparejados, los atribuye el Estado a su administración y pretende resolverlos reformando la administración pública.<sup>25/</sup> El Estado capitalista, cuando encara males sociales a los que reconoce no emanados de sí mismo, reforma la administración pública; es así porque la administración pública es su propia actividad organizando a la sociedad.

Por tanto, hay una contradicción entre los planes y buenos deseos de la administración pública y su capacidad real de acción,<sup>26/</sup> en el seno de la sociedad civil. Esto es, hay una contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares que, a su vez, se fundamenta en la división del Estado y la sociedad. Por tanto, el Estado, basado en tales contradicciones, se relaciona con la sociedad al través de la administración pública, sobre la base de que existe gracias a la distinción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. La administración pública, al entrar en contacto con la sociedad civil, no puede sino actuar formal y negativamente porque su fuerza se reduce a la impos-

25/ "En última instancia, todos los Estados buscan la causa en las deficiencias casuales o intencionales de la administración y, por eso tratan de resolver sus fallas con reformas de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado". Ibid.

26/ "La contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por una parte, y sus recursos y riqueza, por la otra, no la puede abolir el Estado sin abolirse a sí mismo, ya que se fundamenta en esta contradicción. Se funda en la contradicción entre vida pública y vida privada, en la contradicción entre intereses generales e intereses particulares". Ibid.

tencia al tocar la vida y el interés privados.<sup>27/</sup> Es por ello, - que todo Estado que se comprometa en una reforma de la administración pública con el propósito de suprimir su impotencia, con el fin de hacerla eficiente como relación con la sociedad, se encontrará ante el obstáculo que representan las condiciones privadas de la vida de la sociedad civil, es decir, la propiedad privada - de los medios de producción.<sup>28/</sup>

La administración pública, por tanto, tiene una eficiencia limitada al contacto con los individuos privados de la sociedad civil. O, lo que es lo mismo, el límite de su eficiencia lo constituyen los particulares. De este modo, la solución a los problemas que acomete la administración pública se encuentra circunscrita a las condiciones materiales y sociales del modo de producción capitalista; esto es, las respuestas a los problemas sociales que engendra el capitalismo son soluciones parciales, paliativos, en

27/ "Por consiguiente, la administración debe circunscribirse a una actividad formal y negativa, porque su poder termina donde empieza la vida y el trabajo burgueses. Estas divisiones, este envilecimiento y esta esclavitud de la sociedad civil - son los fundamentos naturales del Estado moderno, del mismo modo que la sociedad civil era el fundamento de la esclavitud en que se basaba el Estado de la antigüedad. La existencia del Estado y la existencia de la esclavitud son inseparables. El Estado antiguo y la esclavitud -franca antítesis clásica- no estaban más vinculados íntimamente que el Estado moderno y el mundo del comercio moderno, -beata antítesis cristiana". *Ibid.*, pp. 402-403.

28/ "Si el Estado moderno quisiese acabar con la impotencia de - su administración, se vería obligado a abolir las actuales - condiciones de la vida privada. Y si el Estado quisiese abolir las condiciones de la vida privada debería poner fin a - su propia existencia, porque sólo existe en función de ellas". *Ibid.*, p. 402.

la medida en que no los resuelven de fondo porque, si así fuera, alterarían en su base al propio capitalismo. En otras palabras, los problemas sociales que engendra el capitalismo, por serle inherentes, no tienen solución alguna; sólo son paliables. La administración pública nunca será, por tanto, *positivamente eficaz*, sino *negativamente eficaz*. Su efectividad nunca resolverá los problemas que crea el capitalismo. Es negativamente eficaz porque no resuelve positiva y realmente los problemas, sino que negativa, formal y superficialmente, se limita a *administrarlos*, a liarlos. Toda evaluación del rendimiento gubernamental habrá de considerar este hecho: la eficacia de la administración pública no se puede medir en términos de la bondad de su organización interna, y mucho menos por el costo de ella misma, sino por la solución real de los problemas sociales. Luego entonces, la administración pública capitalista es ineficiente.

Las dependencias de la administración pública abocadas a la solución del pauperismo, la mendicidad, la incapacidad de compra - del obrero, y otras más, al no resolver los problemas sociales, pasan a encargarse de su administración. Con la administración pública los problemas sociales pasan a ser una institución nacional, que son administrados y mantenidos dentro de límites tolerables del conflicto de clases. Los problemas sociales, como institución nacional, entran al engranaje de las rutinas administrativas y se llegan a convertir en bandera de gobernantes y partidos políticos.

Ante las condiciones privadas de la vida civil, que son las condiciones en las cuales se basa la existencia de la administración pública, ésta no puede sino tener un comportamiento formal y negativo ante la propia sociedad. Formal, porque sus actividades sólo llegan hasta donde comienza la vida y los intereses privados y, si en ellos se incuban los problemas sociales, estos mismos no tendrán solución; negativa, porque en lugar de darles solución, - se aboca a administrarlos, mantenerlos en los límites del conflicto de clases. Como queda asentado, los problemas sociales que engendra el capitalismo no son solubles sin abolir el propio capitalismo; por tanto, la administración pública, al no resolverlos, - no puede sino actuar formal y negativamente ante los propios problemas.

En la medida en que más políticamente desarrollado es el Estado capitalista, más pretende desconocerse como una de las causas de los problemas sociales. Por eso no trata de reformarse - a sí mismo, sino reformar su administración. Sin existir fundamento alguno, el Estado argumenta que su desarrollo político y, - por tanto, la razón de Estado, no son la causa de los problemas - sociales sino, a la inversa, éstas el origen de los obstáculos de la consolidación de esa misma razón de Estado.<sup>29/</sup> En la medida -

---

<sup>29/</sup> "Cuanto más poderoso es el Estado y, por consiguiente, cuanto más político es un país, menos probable es que busque la base de los males sociales y su explicación general en el principio mismo del Estado, es decir, en la organización de la sociedad, de la que el Estado es la expresión activa, consciente y oficial. La razón política se caracteriza por el hecho de que razona dentro de los límites y el marco de -

en que el Estado se basa en la sociedad es, por este hecho, un producto social que lleva preñado sus males. La administración pública, como actividad organizadora del Estado en la sociedad, no hace sino expresar al propio Estado como organización política de la sociedad. Al organizar la sociedad, el Estado ya ha sido preñado por los males de la propia sociedad.

Los problemas sociales, la miseria, la incapacidad de compra del obrero y otras más, no serán resueltos por el Estado ni por su administración. La razón política es insuficiente para suprimir los males sociales;<sup>30/</sup> la administración pública es incapaz de resolver los problemas sociales. Estos no se solucionan sino reformando la sociedad, transformando las condiciones de la vida privada, abatiendo la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares; en fin, superando la división del Estado y la sociedad. Cuando tales contradicciones hayan sido superadas, se habrán resuelto los problemas sociales y, por tanto, habrá desaparecido el modo de produc-

---

la política. Cuanto más desarrollada y activa, menos capaz es de comprender la naturaleza de los males sociales. La Revolución francesa constituye el periodo clásico de la razón política. Ahora bien, los héroes de esa revolución, lejos de ver en el principio del Estado la fuente de esos males, los consideraban, por el contrario, la causa determinante de las deficiencias políticas. Así es como Robespierre veía en el exceso de pobreza y de riqueza sólo un obstáculo para el establecimiento de la verdadera democracia". Ibid.

30/ "El principio de la razón política es la voluntad. Cuanto más limitada es la razón política, y por ello más perfecta en su género, cuanto más crece en la fuerza todopoderosa de la voluntad, menos cuenta se da de los límites naturales y espirituales de ésta, y menos capaz es, por tanto, de descubrir el origen de los males sociales". Ibid.

ción capitalista. Pero como esas contradicciones no pueden ser - suprimidas por el modo de producción capitalista sin suprimirse - él mismo, el Estado seguirá buscando la fuente de los problemas - sociales al margen de la sociedad y del propio Estado. El Estado, incapaz de ver en su propia naturaleza, en su propia existencia, en sí mismo, el origen de los problemas sociales, siempre encontrará su fuente en lo que le es externo:<sup>31/</sup> las leyes naturales, la vida privada, la administración pública. Sin embargo, su administración, la administración pública, no sólo no es externa al - Estado, sino que es su armazón y movimiento; el Estado puede pretender reformar la administración pública sólo en la medida en que ha llegado, engañosamente, a considerarla como un simple instrumento inanimado en sus manos.

El Estado no puede reformar su administración sin reformarse a sí mismo, pero no en su esencia, sino en sus formas; por eso, - la reforma de la administración pública es precisamente eso: una re-forma, es decir, un cambio de forma, una modificación superficial en la cual el Estado sólo cambiará la piel administrativa - para conservar su esencia, las entrañas políticas. La reforma de

---

31/ "Ningún ser viviente cree que las deficiencias de su existencia en el principio, están fundadas en la esencia de su vida, sino en el medio externo a su vida. El suicidio va contra - la naturaleza. Por tanto el Estado no puede creer en la impotencia intrínseca de la administración. Sólo puede creer en deficiencias formales ocasionales de la misma y trata de resolverlas. Si estas modificaciones resultan infructuosas será porque la organización social es una imperfección natural, independiente de los hombres, una ley de dios o la voluntad de los individuos está demasiado echada a perder para hacer frente a los buenos propósitos de la administración". *Ibid.*

la administración pública es una falsa toma de conciencia del Estado, como causa de los problemas sociales; al reformar su naturaleza administrativa, el Estado modifica únicamente su papel como empresario de las funciones públicas, sin trastocar su naturaleza política, es decir, aquella que brota del antagonismo de clases, del conflicto entre el capital y el trabajo, antagonismo que el - propio Estado se ha propuesto atenuar.

El Estado es político y administrativo, pero exclusivamente lo segundo se presta a un esfuerzo de reforma. La reforma de la administración del Estado, por el carácter "técnico" y "neutral" que suele asumir, es fácilmente enmarcable en la razón del Estado y en el esquema de organización estatal. La reforma, sin embargo, por el carácter formal y negativo de la acción de la administración pública en la sociedad civil, queda contraida a su esquema orgánico y su fisiología interna, a sus ministerios, empresas, procesos y procedimientos; la reforma de la administración pública ajusta y reestructura los órganos y las funciones de la administración pública, modificando a la par el contacto de sus agentes con la vida civil de los particulares. Pero al tocar la vida privada, la reforma concluye y la administración pública, reformada para resolver problemas sociales, queda sumida en la impotencia. La ley natural de la administración pública es la *impotencia*.<sup>32/</sup>

---

<sup>32/</sup> "Ante las consecuencias del carácter antisocial de la vida - de la sociedad civil, de la propiedad privada, el comercio, la industria, de la expropiación mutua de los diferentes grupos de la sociedad civil, la ley natural de la administración es la impotencia". Ibid.

XI. CONTRADICCIONES DIALECTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. . . . .	289-309
27. Dialéctica de la administración pública. . . . .	289
28. Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio. . . . .	292
29. Contradicción entre fines y medios . . . . .	299
30. Contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública . . . . .	302

## XI. CONTRADICCIONES DIALECTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 27. Dialéctica de la administración pública

La administración pública ha sido definida como el *gobierno en acción*, como el *trabajo de los gobernantes*, el *quehacer gubernamental*.<sup>1/</sup> El trabajo del gobierno consiste, por tanto, en el desarrollo y compulsión de controles; el establecimiento y manejo de servicios.<sup>2/</sup> La capacidad de imperio y control, la capacidad de servir y tutelar, es decir la dualidad de dominio y dirección, es en esencia la administración pública definida como gobierno en acción.

Aunque la administración pública como dirección administrativa y dominio político tiene su expresión más avanzada en el modo de producción capitalista, se encuentra ya presente en el modo de producción asiático, en el antiguo y el feudal. Ya se evidencia en el despotismo oriental, la Grecia clásica y la Edad Media europea, aunque la extensión orgánica de la estructura gubernamental

---

1/ Existe un acuerdo entre los pensadores acerca del sentido de actividad como característico de la administración pública. Marx la definió como "La actividad organizadora del Estado". "Kritische randglossen...", p. 401. Por su parte, Dimock la caracterizó como "el Estado en acción", el Estado como constructor". "The Meaning and scope of public administration", p. 12.

2/ Gulick, "Politics, administration ad the 'new deal'", p. 60.

es limitada. En contraste, en el capitalismo -modo de producción en el cual la división de la sociedad y el Estado toma su forma más pura- se muestra con toda claridad la doble naturaleza de la administración pública, como dirección y dominio. Es en el capitalismo donde el dominio político -que brota de las relaciones de producción imperantes y, por tanto, de la lucha de clases- asume a la vez la doble característica de supremacía y compulsión; es en él donde la dirección administrativa -que brota del trabajo cooperativo asociado a gran escala- asume la doble característica de tutela y servicio. Es decir, en suma, el capitalismo es el modo de producción en el cual la naturaleza política y administrativa de la administración pública adquiere su forma más pura y avanzada y, por tanto, su carácter más contradictorio. Así, la contradicción entre dominio y dirección -contradicción que se ahonda en el capitalismo por la incapacidad de la administración pública de realizar las funciones públicas, incapacidad engendrada por los problemas sociales que brotan del modo de producción- no es sino el resultado de la división del Estado y la sociedad.

Como mediación, la administración pública relaciona al Estado y la sociedad como dominio y dirección de la propia sociedad. El dominio de la sociedad se basa, como apreciamos en el capítulo anterior, en la realización de las funciones públicas, es decir, en el ejercicio de la dirección administrativa de las actividades colectivas; de este modo, las funciones públicas tienden a satisfacer los intereses colectivos, a imponer el criterio del interés y la vida públicos sobre el interés y la vida privados. El Esta-

do y su administración realizan, entonces, funciones públicas que entran en contradicción con la vida y el interés privados; el Estado y su administración, cuya existencia se basa en la contradicción entre la vida y el interés públicos, por un lado, y entre la vida y el interés privados, por el otro, limita el ejercicio de las funciones públicas al contacto con el individualismo de la sociedad civil. En suma, la dirección administrativa queda en la impotencia cuando entra en contacto con la vida privada; el interés colectivo prevalece hasta el momento en el que toca el interés privado; o sea, realmente el interés privado se eleva sobre el interés público. El dominio político, en consecuencia, tiende a sobredesarrollarse y agigantarse cuando entra en contradicción con la dirección administrativa. El dominio y la dirección se contradicen y la administración pública, impotente ante la vida privada y los problemas sociales que produce, tiende a manifestarse como supremacía y compulsión, en detrimento de su papel de servicio y tutela. En su propio seno, la administración pública vive, en la contradicción de la naturaleza política y administrativa, las consecuencias de la división del Estado y la sociedad.

La administración pública, como lo hemos visto, da cabida en su seno a contradicciones que brotan del modo de producción capitalista. Como parte de la superestructura del Estado, las contradicciones de la administración pública son una consecuencia de las contradicciones del modo de producción capitalista, de su sociedad y su Estado. Por tanto, la contradicción entre dominio y dirección -como una consecuencia de las contradicciones sociales

entre la vida pública y la vida privada, entre interés colectivo e interés individual, en fin, de la división del Estado y la sociedad- tiene una triple expresión:

- 1) Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio. Es una contradicción dialéctica dominar, explotar y reprimir, por un lado y, por el otro, proteger, servir y asistir.
- 2) Contradicción entre fines políticos y medios administrativos. Es una contradicción dialéctica el concebir vastas y ambiciosas decisiones y realizar magras y pobres actividades.
- 3) Contradicción entre la función administrativa que cumple la administración pública con respecto del Estado y la función política que desempeña con relación a la sociedad civil. Es una contradicción dialéctica el desempeñar -- dualmente funciones contrapuestas: administración para el Estado y política para la sociedad.

Estas tres contradicciones dialécticas son la clave del cambio y, a la vez, de la continuidad de la administración pública - como organización social específica. Como cualquier institución de la sociedad, en la administración pública también son vigentes las leyes dialécticas que rigen el movimiento de la historia.

#### 28. Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio

En sus comienzos las sociedades primitivas conocieron el ger

men del Estado administrativo; existía un poder de función que expresaba los intereses colectivos.<sup>3/</sup> Aún la sociedad no había engendrado al Estado político, es decir, aquel poder que nacido de ella creaba luego sus propios intereses y finalidades. Sin embargo, el movimiento histórico arroja a la comunidad primitiva hacia un proceso de descomposición que desemboca en clases sociales, a cuyos conflictos va aparejada la génesis del carácter político - del Estado. El poder de función se ha convertido en poder de explotación; el poder común que nace de la necesidad de canalizar - los asuntos colectivos al través de un interés también común, se ha transformado en el poder de la clase dominante; los mandatarios sufren una metamorfosis y se convierten en mandantes. Este hecho constituye una de las primeras divisiones de la sociedad, división que separa a productores y explotadores; han nacido las clases y los vínculos que establecen su relación: la explotación y - el dominio. Si antaño la comunidad primitiva concede la sola - existencia de una dirección administrativa orientada a la realización de los intereses colectivos, ahora la supremacía existe como una garantía de la explotación que en ella ejerce la clase dominante. Ha nacido la contradicción entre las funciones colectivas que ejerce el gobierno y el papel coercitivo que asume como organización de poder.

---

<sup>3/</sup> Engels explica en su *Anti-dühring*, p. 172-173, la naturaleza - de este poder de función como una manifestación esencialmente administrativa de la necesidad de dirección que brota de plasmar, en obras de interés colectivo, actividades productivas - que se asocian a intereses comunes.

La explotación, entendida como la subsistencia de una clase - social con el hurto del trabajo excedente de otra clase social, - da la clave de la dominación. La clase dominante gobierna merced a que se encuentra desligada del trabajo productivo, gracias al hecho de que la clase dominada trabaja para ella. La separación entre explotadores y explotados constituye a la vez una división entre el trabajo material y el trabajo intelectual y el meollo - que explica los fundamentos materiales de la dominación.<sup>4/</sup> No obstante, la supremacía de clase es algo más que una consecuencia de la explotación; es la fase histórica caracterizada por el tránsito del poder de la sociedad al Estado. La clase dominante go- bierna porque es la clase explotadora; pero es la clase explotado- ra porque detenta el poder político, la supremacía en la sociedad. Explotación y dominio, por tanto, están vinculados por lazos de - reciprocidad.

Las condiciones en las cuales una clase social explota a las

---

4/ "La forma económica específica en que se arranca al productor directo el trabajo sobrante no retribuido determina la rela- ción de señorío y servidumbre tal como brota directamente de la producción y repercute, a su vez, de un modo determinante sobre ella. Y esto sirve luego de base a toda la estructura de la comunidad económica, derivada a su vez de las relacio- nes de producción y con ello, al mismo tiempo, su forma polí- tica específica. La relación directa existente entre los - propietarios de las condiciones de producción y los producto- res directos -relación cuya forma corresponde siempre de un modo natural a una determinada fase de desarrollo del tipo de trabajo y, por tanto, a su capacidad productiva social- es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de to- da la construcción social y también, por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado. Marx, El Ca- pital, tomo III, p. 733.

otras, están estrechamente ligadas a la división entre el Estado y la sociedad, cuyas relaciones adquieren ahora un significado político y administrativo. Es entonces cuando entre el Estado y la sociedad crece y se reproduce un cuerpo interpuesto que media sus relaciones: la administración pública. Aquello que en las comunidades primitivas y en las sociedades poliárquicas de la antigüedad era encomendado a simples miembros de las mismas, en el Estado capitalista es delegado a profesionales del quehacer administrativo. Lo que antes realizaban simples ciudadanos, es decir, -dilectantes, es ahora encomendado a las manos "expertas" de la burocracia profesional. La función pública toma forma en unidades impersonales: los cargos, que se conjuntan jerárquica y funcionalmente en gigantescos organismos administrativos. De la capacidad productiva material del capitalismo brota el más grande y complejo aparato de Estado hasta ahora conocido, en el que toman - - cuerpo -por medio de la burocracia- las funciones públicas concretadas en la dirección administrativa y el dominio político que nace del antagonismo de clases. Es por esto, que la administración pública es la administración con la cual el Estado organiza a la sociedad.<sup>5/</sup>

Explotar significa sustraer parte del trabajo ajeno y, por tanto, producir perjuicios al trabajador. La explotación tuvo en

---

5/ "Si la administración pública está relacionada con los problemas del gobierno, ella está por lo mismo íntimamente interesada en los fines y objetivos generales del Estado". Dimock, - op. cit., p. 11.

Grecia clásica la forma de esclavitud; en la Edad Media, de servidumbre; en Oriente, de prestación laboral, y en el capitalismo, - de trabajo asalariado. Y en todos estos momentos históricos la explotación creó miseria y hambre, debido a que la fuerza de trabajo, fuente de la riqueza, el poder y el privilegio, es mermada hasta el límite de su agotamiento. La explotación pauperiza; dado al César lo del César y a Dios lo de Dios, el trabajador sólo conserva lo suficiente para reproducir su propia fuerza de trabajo. Se requiere entonces proteger los "recursos humanos", so pena de agotar su potencia. De la necesidad de preservar la fuerza de trabajo a explotarse, surge la política de *tutela y servicio* - para los gobernados, tarea que encomienda la clase dominante a la administración pública.

La legislación e instituciones tutelares del trabajo, aparecidas en Europa desde el siglo XVII, reflejan fielmente las tareas protectoras encomendadas a la administración pública con el fin de poner límite a la voracidad de la burguesía, que atentaba agotar la fuerza de trabajo, preciosa veta de la riqueza del capital.<sup>6/</sup> Estos precedentes toman cuerpo en la actualidad en las instituciones asistenciales, de seguridad social, vivienda, "protección al consumidor" y otras similares. La extensión orgánica de la administración pública en estos ramos ilustra con suficiencia, la política tutelar del Estado capitalista.

---

6/ Con respecto a este tema ver: Marx, *El Capital*, tomo I, cap. VII.

Además de la política tutelar, la sociedad requiere del suministro de una variada gama de servicios que, por un lado, se desprenden de la interdependencia de las clases sociales y, del otro, de la concentración de atribuciones en manos del Estado. Aunque esos servicios tienen el carácter general, es decir, que son prestados en beneficio de la sociedad, adquieren un virtual sentido - de subsistencia para las clases explotadas. De esta manera, el acceso al transporte subsidiado, a la energía eléctrica abaratada y a otros servicios mantenidos por debajo del costo, se convierten en una fórmula compensatoria, un paliativo a la pauperización de las clases explotadas. Lo mismo que ciertas instituciones públicas de carácter tutelar, la administración pública también desarrolla ministerios o empresas dedicados a compensar las deficiencias manifiestas en los ingresos de obreros, campesinos y empleados. Los servicios públicos son, en este caso, la compensación necesaria de la pauperización.

La administración pública engendra y resume en su seno una contradicción social que se ha convertido en su propia contradicción: por un lado, es el instrumento del gobierno que establece y ejerce controles: regulación, tributos, violencia; por otro lado, es el servidor colectivo que desarrolla y maneja los servicios públicos: salubridad, obras urbanas, seguridad social, mecanismos compensatorios ("protección al salario", exención tributaria a salarios mínimos, etc.).<sup>7/</sup> La administración pública, a semejanza

---

<sup>7/</sup> "La administración pública no es un fin en sí mismo, sino me-

de la deidad hindú de los cuatro brazos, en dos manos esgrime las espadas de la supremacía y la explotación, en tanto que en las restantes sostiene los escudos de la tutela y el servicio.<sup>8/</sup> Dominar y explotar, a la vez que tutelar y servir, constituyen una contradicción dialéctica que explica por qué la organización administrativa suele ser el producto del conflicto de las clases sociales.

No existe precedente histórico conocido del hecho único de la explotación y la supremacía; ni tampoco del hecho exclusivo de la tutela y el servicio. Nunca administración pública alguna dedicó su esfuerzo al fin exclusivo de la explotación y la supremacía, porque de haber sido así, la fuerza de trabajo se hubiera consumido rápidamente y el dominio hubiera perdido objeto. Tampoco existió administración pública alguna que dedicara esfuerzo exclusivo a la tutela y el servicio, como en *Utopía*, porque ambas funciones no son sino el resultado de la coerción y la explotación, y éstas consecuencia, a su vez, del proceso histórico del que brota la creación del Estado.<sup>9/</sup> La administración pública,

---

ramente un instrumento del gobierno y el servidor de la comunidad". Este concepto de Dimock expresa la contradicción que yace entre la violencia y la protección que encarnan en la administración pública. Op. cit., p. 4.

8/ La dualidad contradictoria entre supremacía y explotación y tutela y servicio es manifiesta en la siguiente frase: "En su sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado mismo: la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia ...". White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 3.

9/ "Del mismo modo que en los estados despóticos, el trabajo de

por decirlo así, no va del infierno al cielo dantescos, sino que en su seno se encierra a la vez el infierno de la expoliación y - el cielo de la protección. Desde su origen hasta nuestros días, la administración pública ha tenido la doble función de ejercer - la compulsión de las clases dominantes y aliviar en los gobernados los efectos de esa misma compulsión.

Todas las grandes revoluciones de la historia: la orientalización del Imperio Romano, la formación del Estado capitalista, - la revolución industrial, por citar algunas, implicaron la destrucción del aparato administrativo vigente y la creación de otro más desarrollado y eficiente. Todo cambio de forma del trabajo - del gobierno ha resultado del mejoramiento de su propia capacidad de actuar y ello se debe a que tras cada revolución, el Estado, - como organización del poder de clase, fue restaurado con otro caparazón orgánico.

La destrucción histórica de la administración pública supone, entonces, la destrucción histórica del Estado.

## 29. Contradicción entre fines y medios

Acabamos de analizar una contradicción que existe en el seno de la administración pública como organización social concreta, -

---

alta vigilancia y la ingerencia total del gobierno engloba - ambas cosas: tanto la realización de los asuntos comunes que se derivan del carácter de toda comunidad, como las funciones específicas que responden al antagonismo entre el gobierno y la masa del pueblo". Marx, *El Capital*, tomo III, p. 367.

pero que ha de ser considerada como una parte integrante del régimen político. Existe sin embargo otra contradicción que yace en el régimen político considerado como totalidad y que afecta a la administración pública como parte: es la contradicción entre fines y medios. En todo régimen se establecen metas determinadas y con arreglo a las mismas se estiman los medios adecuados para darles realidad, así como los recursos destinables a la obra. No obstante, entre fines y medios tiene lugar un vacío de eficiencia que habrá de ser llenado por la administración pública como gobierno en acción.

Como suma de los centros de poder del Estado, el régimen político tiene en el poder legislativo la universalización -como delegación de las clases en las que se integran los individuos de la sociedad civil- de los intereses de clase y su expresión en planes generales. Del mismo modo, tiene en el poder ejecutivo la particularización de esos planes en el seno de la sociedad civil, es decir, la aplicación detallada y sistemática de esos planes. El legislativo y el ejecutivo, en este sentido, no se encuentran en una relación de oposición y, por tanto, no son contradictorios. Lo que es contradictorio es la modalidad que guarda su relación: en tanto que el primero acomete la tarea de formular vastos objetivos, el segundo asume detalladamente su realización; es decir, mientras que el legislativo concibe en forma general los amplios objetivos del Estado, el ejecutivo detalla minuciosa y casuísticamente su realización, interponiéndose entre lo universal y lo particular, un vacío de eficiencia que yace entre la acción gubernativa

mental y la vida y los intereses particulares. Es decir, entre - los fines y medios del Estado, entre el legislativo y el ejecutivo, existe un vacío de eficiencia que no es otra cosa que la impotencia de la administración pública al tocar la vida y los intereses privados.

El legislativo significa, por su lado: planes, proyectos, proclamas, discursos; el ejecutivo, por el suyo: actividades, hechos, obras, realizaciones. Y entre los fines y los medios, entre el - legislativo y el ejecutivo, salta la contradicción entre vida pú- blica y vida privada, entre interés colectivo e interés particu- lar. La administración pública ha de realizar sus actividades en un alcance de eficiencia limitada por la vida civil, es decir, - condicionada a una eficiencia negativa, al tratar de franquear la distancia entre lo universal a lo particular. Así, la administra- ción pública será capaz de concretar en hechos particulares fines generales, hasta el límite mismo donde comienza la vida civil. La potencia negativa de la administración pública se convierte en im- potencia positiva al entrar en contradicción con el interés privado, el interés de la burguesía como clase dominante.

Pero entre el legislativo y el ejecutivo existen necesidades sociales. El Estado toma de la sociedad lo necesario para su subsistencia; por consiguiente, la capacidad de *acción* del Estado sobre la sociedad civil, por medio del ejecutivo, está en estrecha relación con la capacidad de acción de la sociedad civil sobre el Estado, al través del legislativo. De aquí que, de las dos es- -

tructuras del régimen político -el legislativo y el ejecutivo- es ta última sea la más evidente y visible; pero con respecto a las clases dominantes, la administración pública, si así pudiera decirse, está encajada en la carne viva de la sociedad civil y de ella obtiene todo aquello que alimenta la existencia del Estado. Es así como el legislativo, delegación y organización políticas -de las clases en el Estado, formula vastos y ambiciosos proyectos que en la acción del Estado en la sociedad, mediante el ejecutivo, deberían de hacerse realidad. Sin embargo, entre la formulación legislativa y la realización ejecutiva yace la contradicción entre fines y medios y, por lo tanto, la tendencia dialéctica al antagonismo entre la voluntad y la fuerza del Estado.

30. Contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública

Hemos tratado suficientemente la dicotomía política-administración, concluyendo en su cuestionamiento. Política y administración no son incompatibles entre sí, sino que, por el contrario, ambas están presentes en la naturaleza de la administración pública: son, en unidad, la administración pública misma. La administración pública es, al mismo tiempo, dominio político y dirección administrativa. Lo interesante de este doble carácter de la administración pública, además de la importancia de la dualidad misma, es que la administración pública como relación del Estado y la sociedad se presenta en uno y la otra de diferente manera: para el Estado, la administración pública es una actividad subsumida a su

soberanía, una función de dirección administrativa subordinada a sus intereses; para la sociedad, en contraste, la administración pública es una actividad supraordenadora externa a ella que, como dominio político, viene a vulnerar la independencia de la vida civil de los individuos. De hecho, la administración pública no es puramente administrativa con respecto del Estado, ni puramente política con respecto de la sociedad. Es ambas cosas, política y administración, tanto para el Estado como para la sociedad. ¿Cómo se explica entonces la unidimensionalidad de la relación entre el Estado y la sociedad como puramente política o administrativa? Veamos.

Debido al divorcio de la sociedad y el Estado, la administración pública no puede manifestarse sino al realizar la mediación, dominando y dirigiendo a la vez; pero la sociedad civil, basada en el individualismo, no percibe la presencia de la administración pública sino como una actividad ajena, externa y perjudicial. Por ello, la sociedad civil no considera tanto el carácter administrativo de la administración pública, como su carácter político. El Estado, por su parte, por el carácter individual de la vida civil, tiende a integrar y coordinar en funciones públicas y como dirección administrativa, las actividades que brotan de los libres que hakeres de los particulares. Para el Estado, su contacto con la sociedad adquiere una relevancia esencialmente administrativa.

Así como el Estado representa la esfera universal, la sociedad civil -corporaciones y comunidades, como las llama Hegel- representa la esfera particular. El Estado capitalista entra en -

contacto con la sociedad civil, por medio de una instancia delegacional: la administración pública. Es cumpliendo este papel mediador que la administración pública aparece como administración para el Estado y como política para la sociedad. La naturaleza administrativa de la administración pública supone la existencia de un poder superior, soberano, y el derecho también soberano de creación del cargo público.<sup>10/</sup> La administración del Estado es, por tanto, la expresión funcional de la organización de cargos - con carácter objetivo, y los requisitos de ingreso a ellos habrán de partir de este mismo carácter.<sup>11/</sup> La creación del cargo y el derecho de nombramiento y remoción suponen, por tanto, la abolición de las trabas patrimoniales del feudalismo.

El Estado capitalista liquidó el feudalismo, suprimiendo a su vez el sistema prebendal y estamental de apropiación de cargos, cuyo ejercicio desde entonces queda desligado de la cuna y la estirpe. Es entonces que las funciones objetivas del Estado, se atribuyen a la administración pública como responsabilidad institucional, contrastando la patrimonialización de los servicios en la época de las monarquías medievales. Los administradores, como

---

10/ "La preferencia no es nada absolutamente determinable, esta vinculación del individuo y del cargo como dos aspectos siempre contingentes el uno respecto al otro, corresponden al poder del príncipe como poder del Estado decisivo y soberano". Hegel, *Filosofía del derecho*, p. 301.

11/ "Las funciones del gobierno son de naturaleza objetiva para sí ya decididas según sustancia y han de cumplirse y realizarse por individuos. Entre ambos no se encuentra nexo natural inmediato; por tanto, los individuos no están determinados para ellos por la personalidad natural y el nacimiento". -- *Ibid.*

tales, quedan sujetos a una autoridad superior que se reserva el derecho de nombramiento.<sup>12/</sup> El ejercicio de la función pública, las funciones objetivas del Estado, se convierten en un deber inherente al cargo administrativo y, por tanto, un deber que, siendo de naturaleza objetiva para el funcionario que lo desempeña, llega a ser una responsabilidad subjetiva, ligado a él, a su persona, como su propia piel. Los yerros o imperfecciones del Estado, como consecuencia, son los yerros e imperfecciones de la administración y han de ser atribuidos a los administradores como incumplimiento de su deber. He aquí uno de los grandes dogmas elaborados por los dirigentes del Estado para distorsionar las realidades que yacen en el propio Estado, como expresión de las relaciones de dominación y explotación que pesan sobre la sociedad civil, y uno de los argumentos favoritos de los publiadministrativistas para reducir la administración pública únicamente a su naturaleza administrativa.

El Estado tiene en la administración pública un sistema de acción, sujeto a su autoridad superior, cuya conducta ante él mismo asume la forma de un comportamiento subordinado, puramente administrativo. Tal es la naturaleza administrativa de la administración pública que, con carácter subordinado, asume a la vez el papel expiatorio, tomando para sí los defectos y errores del propio Estado; sin embargo, la administración pública tiene también

---

<sup>12/</sup> "El individuo que, por un acto soberano, está ligado a una - profesión oficial, está asignado al cumplimiento de su deber".  
Ibid.

naturaleza política, de dominio. La administración pública, frente a la sociedad, se presenta como dominio político. Al actuar sobre la sociedad, la administración pública ejerce el poder del Estado, que no es sino el poder de las clases dominantes en la sociedad misma. Sobre la sociedad, la administración pública realiza la dominación política del Estado. Es la relación interpuesta entre el Estado y la sociedad, la cabeza de playa del Estado - en los suelos ajenos de la sociedad civil. Los funcionarios del Estado son sus delegados ante la sociedad.<sup>13/</sup>

Sin embargo, de una naturaleza a otra, del carácter administrativo subordinado al carácter político de dominio, la administración pública sufre una metamorfosis: se convierte en un centro de poder y en cierta medida, relativamente, genera sus propios intereses; la posibilidad de ejercer la dominación sobre las clases dominadas hace de la administración pública un centro de poder. Ciento es que, sin embargo, su poder fluye de arriba, de la cima, pero también lo es que su contacto directo con la sociedad lleva consigo el germen de cierta independencia necesaria para realizar su cometido. Craso error en el estudio de la Administración Pública ha consistido el concebirla como un simple instrumento ejecutor, reducirla a una mera ejecución. Los administradores pue-

---

<sup>13/</sup> "En el comportamiento y la cultura de los funcionarios se encuentra el punto en el que las leyes y decisiones del gobierno afectan a la individualidad y se hacen vigentes en la realidad. Es el lugar del cual depende la satisfacción y confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como la realización del debilitamiento y frustración de sus propósitos". - Hegel, op. cit., p. 303.

den fomentar clientelas y grupos interesados que estimulan, a su vez, su independencia relativa, haciendo ineficaces los controles políticos que sobre ellos funcionan.<sup>14/</sup> Los administradores rebasan hasta cierto punto los límites del control y logran participar con éxito en el poder; los funcionarios, sin ser miembros de las clases dominantes, disfrutan entonces los beneficios del poder gubernamental.

La administración pública tiene, de este modo, una naturaleza doble que es contradictoria y que históricamente adquirió la forma de conflicto en la medida en que el Estado desatendió la dirección administrativa. El divorcio entre el Estado y la sociedad precipita a la administración pública capitalista hacia la búsqueda de un "lugar" entre ambos. Si el Estado la subordina autoritariamente, como sucedió en Oriente, la administración pública tiende a la burocratización de la sociedad; es decir, el Estado engloba a la sociedad y la cubre orgánicamente por medio de sus funcionarios. Si la sociedad civil y sus clases propietarias debilitan al Estado como organización centralizadora, como ocurrió en la Edad Media, la administración pública tiende a la desburo-

---

14/ "La protección del Estado y de los gobernados contra el abuso de poder por parte de las autoridades y sus funcionarios, se encuentra, por una parte, inmediatamente en su jerarquía y responsabilidad y por otra parte, en la legitimidad de las comunidades, corporaciones".... Sin embargo, "en la inmediatez y personalidad de este contacto yace el que el control -de arriba de este aspecto logre imperfectamente su finalidad, la cual puede encontrar obstáculos que el interés común de los funcionarios en cuanta clase que se aglutina contra los subordinados y los superiores". *Ibid.*, pp. 302-303.

ocratización del Estado y, por lo tanto, hacia su propia desburocratización. Pero, si entre el Estado y la sociedad hay un *modus vivendi* en el que fundamenten sus propias existencias, la administración pública ocupa un lugar intermedio y guarda un equilibrio burocrático; así ha ocurrido en el capitalismo.<sup>15/</sup>

Cuando la administración pública conserva el carácter burocrático, el equilibrio entre la sociedad y el Estado queda asegurado. El capitalismo ha logrado mantener el divorcio entre la sociedad y el Estado, gracias a la interposición delegacional de la administración pública, que desarrolla su universalidad hasta los límites precisos de la particularidad de la esfera civil. Pero, en contraste, las sociedades precapitalistas no conocieron este equilibrio y normalmente la administración pública se encontró plenamente burocratizada (despotismo oriental) o totalmente desburocratizada (Grecia y Roma republicanas y Edad Media). En situación semejante, en ausencia del equilibrio burocrático, la historia de la administración pública precapitalista puede resumirse en el conflicto entre la burocratización y la desburocratización.

Sin embargo, el equilibrio burocrático capitalista es un equilibrio inestable, porque yace en su seno la contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública, la escisión del Estado y la sociedad. El *modus vivendi* entre el Estado y la sociedad no es sino una paz -

---

<sup>15/</sup> Con respecto a esta argumentación ver: Eisenstadt, "Bureaucracy, bureaucratization and desbureaucratization".

pactada que, como si se tratara de una tregua, pronto adquiere un cariz conflictivo. El doble carácter de la administración pública, como yunque y martillo, hace de los administradores los protagonistas del drama del conflicto social, poniéndolos del lado de las clases dominantes o, tras el cambio, del de los nuevos amos. La administración pública es la administración del Estado; del Estado de las clases que imperan en el orden social.

Las contradicciones de la administración pública capitalista evidencian desajustes en la estructura y funcionamiento de la propia administración pública. Señalan desfases orgánicos y funcionales que se producen en la división de la sociedad y el Estado y que, al mismo tiempo producen impacto en esa misma división. Los desajustes y desfases en la administración pública son inherentes a su condición mediadora y estarán siempre presentes por cuanto - la administración pública sea una mediación.

TERCERA PARTE

LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	311-359
31. El objeto de la administración pública . . .	312
32. El estudio de la administración pública. . .	329

## XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública es un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible. Tiene, como otros estudios, una tradición intelectual propia: la de la ciencia política. La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un subcampo de la ciencia política, desde el siglo XVI; - aunque sus orígenes como formación social concreta se remontan a los inicios mismos de la civilización, en el modo de producción asiático, su estudio da comienzo con el nacimiento mismo del capitalismo y el Estado absoluto que se engendra en él. Hay, entonces, un vacío de conocimiento entre el objeto y el estudio de la Administración Pública hasta el final de la Edad Media. La causa de este vacío no es académica o formal; no se debe a la ausencia de pensadores que debieran haberla atendido, ni al desinterés de los cultos filósofos de la antigüedad. La causa brota de la realidad histórica: sólo en el capitalismo la división de la sociedad y el Estado, aparejada a la división social del trabajo, desembarazó al ejecutivo de la inextricable maraña que lo aprisionaba -que lo mantenía confundido con la legislación y la jurisdicción-, que lo constreñía a los hábitos patrimoniales, a confusas relaciones donde no hay lo público ni lo privado, donde lo estrechaban lentes y estorbosas formas colegiales. El capitalismo es, si no el origen del objeto, sí lo es del estudio de la Adminis-

tración Pública, gracias a que fue el capitalismo el que desmembró las ataduras patrimoniales y colegiales que mantenían cautivo al ejecutivo, poniendo al desnudo -en plena transparencia mediante la división de la sociedad y el Estado- el carácter y forma de la administración pública como un fenómeno que llegó, en su momento histórico, a tener sustantividad. Es el capitalismo el que da identidad y define la administración pública, como especificidad incubada en su seno. Por lo tanto, es también el capitalismo el que crea el único estudio de la Administración Pública, el estudio capitalista de la Administración Pública. No obstante, la teoría capitalista de la Administración Pública nace con pies de barro y hoy, en los setentas, vive una crisis de creatividad en la cual se evidencia un divorcio entre el objeto y el estudio.

Por todo esto, el estudio de la Administración Pública capitalista ha sido replanteado. Hemos tratado de ponerlo sobre bases firmes, es decir, las de la realidad. El replanteamiento supone, como consecuencia, la reformulación del objeto y el estudio de la Administración Pública. Este mismo es el orden que tienen los apartados siguientes.

### 31. El objeto de la administración pública

La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible. Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas:

- a) El divorcio del Estado y la sociedad
- b) La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad
- c) La forma doble de la mediación, al través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad
- d) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.

Estas condiciones históricas crean la sustantividad de la administración pública como formación social específica. La administración pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista: 1) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado; 2) Es la delegación del Estado en la sociedad; 3) Está organizada en el ejecutivo; y 4) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

La administración pública, como será argumentado adelante, - se identifica con el ejecutivo. Este y el legislativo conforman lo esencial del régimen político. El régimen, por tanto, resume los centros de poder del Estado, a saber, el legislativo y el ejecutivo. Hasta la primera mitad del siglo XIX el capitalismo desa

rrolló el legislativo como centro hegemónico de poder, porque en él la burguesía se expresaba ya como clase dominante. En la segunda mitad de ese siglo el capitalismo consolidó las condiciones de la burguesía como clase hegemónica en el bloque en el poder de las clases dominantes, pero hizo rotar el centro de su poder del legislativo al ejecutivo. Una burocracia política, organizada en el ejecutivo, ahora gobierna en su nombre.<sup>1/</sup> El predominio del ejecutivo va aparejado al predominio político de la burguesía.

---

1/ Este proceso tuvo su manifestación típica en la Francia decimonónica. "Se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el poder ejecutivo dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad, que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social, se comprende que un país semejante, al perder la posibilidad de disponer de los puestos ministeriales, la Asamblea Nacional perdía toda influencia efectiva, si al mismo tiempo no simplificaba la administración del Estado, no reducía todo lo posible el ejército de funcionarios y finalmente no dejaba a la sociedad civil y a la opinión pública crearse sus órganos propios, independientes del poder del gobierno. Pero el interés material de la burguesía francesa está precisamente entrelazado del modo más íntimo con la conservación de aquella extensa y ramificada maquinaria del Estado. Coloca aquí a su población sobrante y completa en forma de sueldos del Estado lo que no puede embolsarse en forma de beneficios, intereses, rentas y honorarios. De otra parte, su interés político la obligaba a sostener una guerra ininterrumpida contra la opinión pública y mutilar y paralizar recelosamente los órganos independientes de movimiento de la sociedad, allí donde no conseguía amputarlos por completo. De este modo, la burguesía francesa veíase forzada, por su situación de clase, de una parte a destruir las condiciones de vida de to-

El desarrollo de la administración pública también está regido por las leyes del capitalismo. Las leyes de la administración pública están sometidas a las leyes del modo de producción capitalista.

La primera ley de la administración pública consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material. La segunda ley establece que su desarrollo está condicionado por las luchas de clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha. La tercera enuncia la relación del eclipse del poder legislativo y el auge del poder ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar. Las tres leyes de la administración pública explican, en suma, las condiciones históricas en las cuales la administración pública se desenvuelve y le permiten identificarse como objeto de estudio.

En Francia, a mediados del siglo XIX, encontramos el desarrollo más puro de la aparición de la burguesía como clase dominante y hegemónica, el desarrollo típico del Estado capitalista como unidad de clase de las clases dominantes. En esta época, se muestra en forma transparente cómo la centralización y la burocratización creada por el *ancien régime* se encuentran entretejidas con los intereses económicos de la burguesía, y cómo sus intereses po

---

do poder parlamentario, incluyendo por tanto el suyo propio, y de otra parte a hacer irresistible el poder ejecutivo hostil a ella". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, pp. 288-289.

líticos, al chocar con los intereses de otras clases de la sociedad civil, tienden a promover el ejecutivo -a la par que su centralización y burocratización- amplificando el carácter coercitivo -y represivo del Estado. En tal situación, el Estado asume la unidad de las clases dominantes, bajo la égida hegemónica de la burguesía.

La autonomía relativa del Estado no es, entonces, una bondadosa concesión de la burguesía a la burocracia política que se personifica en el ejecutivo. El ejecutivo, fuerte, poderoso, que ostenta y goza la autonomía del Estado, brota de la dominación burguesa de clase, pero pone al margen del gobierno a la propia burguesía. Para primero satisfacer sus intereses políticos, y luego sus intereses económicos, la burguesía mantiene su unidad de clase y su hegemonía en la medida en que crea las condiciones materiales para la promoción y el ascenso del ejecutivo. Así, el auge y desarrollo del poder ejecutivo está entrelazado a los intereses económicos de la burguesía, a la par que está hermanado a sus intereses esenciales de clase: los intereses políticos.

El poder ejecutivo es una creación de la monarquía absoluta que la burguesía y sus revoluciones utiliza y desarrolla en su provecho. La centralización, arma del antiguo régimen contra el feudalismo, es esgrimida después por la burguesía, contra el antiguo régimen. Luego, el Estado burgués emprende, por medio del poder ejecutivo, la expropiación de la sociedad.<sup>2/</sup> La centraliza-

---

<sup>2/</sup> "Cada interés común se desglosaba inmediatamente de sociedad,

ción administrativa creada por el capitalismo es como un torbellino; por igual la monarquía absoluta<sup>3/</sup> que el Imperio Napoleónico, la república del 87<sup>4/</sup> que el reinado de Orleans, la parodia imperial de Luis Bonaparte que la república parlamentaria, promovieron e incrementaron la centralización, la burocracia estatal y la creciente importancia de la administración pública.<sup>5/</sup> El poder ejecutivo, fortalecido por la burguesía, no ha conocido limitación alguna en tal o cual régimen político, en tal o cual forma de gobierno. Todas las revoluciones burguesas de Francia no contuvieron el crecimiento de la administración pública, sino que, por el contrario, desataron su ampliación.<sup>6/</sup>

---

se contraponía a ésta como interés superior, general, sustraía de la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde un puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia". *Ibid*, p. 340.

- 3/ "En el siglo XVIII, la administración pública estaba ya ... muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar. Influía ya de mil maneras, no solamente en la marcha general de los asuntos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo". Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, pp. 15-16.
- 4/ "La Revolución..., fue esencialmente... una revolución social y política... tendió... a acrecentar el poder y los derechos de la autoridad pública". *Ibid*, p. 46.
- 5/ "Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como botín principal del vencedor". Marx, *El dieciocho...*, p. 340.
- 6/ "Pero bajo la monarquía absoluta, durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de clase de la burguesía. Bajo la

Sin embargo, ascenso del ejecutivo y el incremento de su acción en la sociedad, no superan la división entre el Estado y la sociedad; del mismo modo, el dominio absolutista y hasta despótico que asume el Estado político sobre la sociedad civil, no los identifica, sino por el contrario, remarca y define con mayor precisión su divorcio. El poder creciente del gobierno, resumido en el ejecutivo, se fundamenta como condición histórica en la escisión del Estado y la sociedad.<sup>7/</sup> El ascenso del ejecutivo no sólo brota de esta escisión, sino que es su prueba más contundente. El ejecutivo, entonces, es el objeto de estudio de la Administración Pública en la medida en que, como centro de poder cimero del Estado, concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio Estado, y organiza y pone en acción, en movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil. Es así, porque a mediados del siglo XIX queda definitivamente establecida la división del Estado y la sociedad y, al mismo tiempo, la capacidad de acción del Estado queda esencialmente con

---

restauración, bajo Luis Felipe, bajo la república parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto"... "La república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno" ... "Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa". *Ibid.*

<sup>7/</sup> "La parodia del imperio /de Luis Napoleón/ era necesaria para liberar a la masa de la nación francesa del peso de la tradición y hacer que se destaque nítidamente la contraposición entre el Estado y la sociedad... la centralización del Estado, que la sociedad moderna necesita, sólo se levanta sobre las ruinas de la maquinaria burocrático-militar del gobierno, forjada por oposición al feudalismo". *Ibid.*, p. 347.

centrada en el seno de su centro de poder supremo: el ejecutivo. La administración pública, por fin, se ha desprendido de todas - las rémoras medievales, de todas las trabas patrimoniales que estorbaban su completa formación en el poder ejecutivo como una institución del Estado sustancial y diferenciado.

Para precisar el objeto de estudio de la Administración Pública, es decir, el ejecutivo, antes debemos precisar algunos términos que se encuentran estrechamente vinculados: Estado, régimen político, gobierno, ejecutivo y administración pública.

El Estado, como ha sido definido, es la organización del ejercicio del poder de las clases dominantes. Por su parte, el régimen político es la suma de los centros de poder del Estado. En el siglo XIX se dio una bipolaridad alterna de los centros de poder; pero, desde sus orígenes en el siglo XVI, el Estado capitalista, en su fase como monarquía absoluta, destacó el poder del ejecutivo regio como arma antifeudal, en detrimento del legislativo, hasta su eclipse a finales del siglo XVIII. Con la Revolución Francesa el centro del poder fundamental pasa al legislativo hasta que, a mediados del siglo XIX, el capitalismo crea las condiciones del predominio del ejecutivo. Y de ahí hasta nuestros días. En síntesis, el régimen político resume las relaciones de los centros de poder -el parlamento y el ejecutivo-, destacando - el predominio de uno de ellos.

El predominio del ejecutivo moderno -y debido al carácter de liberante del parlamento, a su papel clasista representativo como

delegación en el seno del Estado- ha provocado una gradual tendencia que identifica, en el capitalismo y, sobre todo, del siglo - XIX a la fecha, *gobierno* con *ejecutivo*. Por esta razón, el ejecutivo como mediación del Estado y la sociedad, como delegación estatal en la vida civil, toma naturalmente el papel gubernamental como su propio papel. Hegel, por todo esto, lo mismo que Rousseau, tuvieron razón al identificar al gobierno -es decir, el gobierno del Estado sobre la sociedad- con la única forma como se puede gobernar: al través de la mediación, del conducto comunicador del Estado en la sociedad, es decir, el *ejecutivo*. El legislativo, - recordemos, es el conducto comunicador de la sociedad con el Estado. Dado que la sociedad no gobierna al Estado -aunque éste haya sido incubado en su seno-, sino el Estado a la sociedad, el concepto de gobierno queda identificado, en su propia significación real, con el ejecutivo. *Gobernar* es *ejecutar* hechos, realizar el dominio del Estado en la sociedad. *Gobierno* y *ejecutivo* son idénticos.

Administración Pública no es distinto ni a gobierno ni a poder ejecutivo. Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville, nunca identificaron administración pública con fuerza, aplicación o ejecución, ni tampoco la diferenciaron de voluntad, decisión o prescripción, como inherentes a política. En contraste, Wilson, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber identifican política con decisión o voluntad, adscribiendo a administración las características de realización o ejecución. Entonces ¿por qué la dualidad legislativo-ejecutivo del siglo XIX, se ha convertido en la dicoto-

mía política-administración del siglo XX? ¿Por qué la universalización del legislativo se falsificó por la universalización de la política y por qué la particularización del ejecutivo se falsificó por la particularización de la administración. La respuesta es que se verifica una suplantación, mediante la cual el legislativo y el ejecutivo son sustituidos por la política y la administración, atribuyendo a éstas las características de aquellos. Por tanto, si bien es cierto que el objeto de estudio es primeramente definido por los publiadministrativistas, también lo es que les preceden en su identificación los filósofos políticos. De este modo, Rousseau define el gobierno o suprema administración como el ejercicio legítimo del poder ejecutivo, señalando como su característica la potencia y la fuerza. Hegel define el gobierno como mediación, esto es, como actividad encaminada a "la prosecución y el mantenimiento de la vigencia de lo decidido, de las leyes, de las instituciones y establecimientos existentes para finalidades comunes".<sup>8/</sup> Y Marx concibió la administración pública como la actividad organizadora del Estado.<sup>9/</sup>

Entre los pensadores modernos destaca el concepto de Wilson sobre la administración pública, como gobierno en acción, como el ejecutivo u operativo, que es lo más visible y obvio. Gulick, - después de definir al gobierno como el "grupo organizado de hombres quienes en un momento dado ejercen el poder efectivo de for-

---

8/ Filosofía del derecho, p. 298.

9/ "Kritische randglossen zu dem artikel 'Der König von Preußen und socialreform. Von einem Preußen'", p. 401.

zar conformidad y servicios, y dirigir los diversos servicios comunes", formula la que probablemente sea la más fidedigna y real de las concepciones elaboradas en el estudio de la Administración Pública capitalista: "En estos mismos términos, las cosas que estos gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y compulsión de controles, el establecimiento y manejo de servicios, todo unido, es la administración pública".<sup>10/</sup> Finalmente, Dimock, en uno de sus ensayos de juventud, define la administración pública destacando su carácter dinámico: "La administración pública no es meramente una máquina inanimada, realizando sin pensar el trabajo del gobierno. Si la administración pública está relacionada en los problemas del gobierno, está también por esto mismo interesada enteramente en los fines y objetivos del Estado" (...) La administración pública es el Estado en acción. el Estado como constructor.<sup>11/</sup>

El objeto de estudio de la Administración Pública es, por tanto, el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, administración pública y ejecutivo, son lo mismo; el objeto de estudio es la administración pública -con minúsculas-, el gobierno y el ejecutivo, porque son idénticos. Como convención, en adelante nos referiremos al ejecutivo como objeto de estudio de la Administración

---

10/ "Politics, administration and 'the new deal'", p. 60.

11/ "The meaning and scope of public administration", p. 1.

ción Pública, dando por supuesto que implica al mismo tiempo go-  
bierno y administración pública.

El ejecutivo como objeto de estudio, sin embargo, no ha quedado claramente establecido en el estudio de la Administración Pública, excepto en los Estados Unidos. No obstante, lo importante no es el hecho de que el ejecutivo sea el objeto de estudio de la Administración Pública, sino que el mismo ejecutivo no sea estudiado como mediación. Es analizado como un organismo cuyo interés radica en su propia composición estructural; es decir, el ejecutivo es estudiado internamente, en su organización y en sus procesos interiores. Esta aseveración fue comprobada con el análisis comparado de la temática tratada en quince de los más utilizados textos de Administración Pública en Estados Unidos y México.<sup>12/</sup> Todos los textos se refieren al poder ejecutivo norteamericano (a excepción de las obras de Muñoz Amato, Mosher y Cimmino, Jameson, Rodríguez Reyes, que se refieren al ejecutivo correspondiente a su país), a su forma de organización, al carácter de su dirección,

---

12/ Los textos consultados son los siguientes: White, Introducción al estudio de la administración pública (primera ed. en inglés, 1926); Pffifner y Presthus, Public administration - (p.e., 1935); Morstein Marx, Elements of public administration (p.e., 1946); Simon et al, Public administration (p.e., 1950); Dimock y Dimock, Administración pública (p.e.i., 1953); Waldo, Administración pública (p.e.i., 1953); Muñoz Amato, Introducción a la administración pública (p.e., 1957); Jameson, Administración pública (p.e., en portugués, 1962); Mosher y Cimmino, Ciencia de la administración (p.e., en italiano, 1961); Nigro, Public administration (p.e., 1965); Martin, Administración pública (p.e.i., 1967); Reagan, The administration of public policy (p.e., 1969); Rodríguez Reyes, La administración del sector público (p.e., 1970); y Sharkansky, Administración pública (p.e.i., 1970).

a su sistema financiero, a su personal y a sus procedimientos y - procesos. El listado completo de la temática del ejecutivo norte americano fue clasificada en la forma siguiente:

1. *Estudio de la Administración Pública.* Es tratado en todas las obras en sus primeros capítulos.
2. *Organización.* Tratado por White, Pffifner y Presthus, Simon et al., Morstein Marx, Dimock, Waldo, Mosher y Cimmino, Martin, Reagan, Rodríguez Reyes, Nigro y Sharkansky. Este tema es omitido por Muñoz Amato y Jameson.
3. *Dirección.* Tratado por White, Pffifner y Presthus, - Morstein Marx, Simon et al, Dimock, Waldo, Mosher y - Cimmino, Martin, Reagan, Rodríguez Reyes, Nigro y -- Sharkansky.
4. *Administración de personal.* A excepción de Jameson y Reagan, este tema aparece en todos los textos.
5. *Administración financiera.* Lo tratan todos, menos Simon, Jameson, Reagan y Sharkansky.
6. *Planeación.* Tema general, salvo White, Pffifner, Jameson, Martin, Nigro y Sharkansky.
7. *Políticas y procedimientos.* Lo tratan la mitad de los autores: Morstein, Simon, Dimock, Mosher, Rodríguez Reyes, Nigro y Sharkansky.
8. *Burocracia.* Sólo es tratado por tres autores: Morstein, Waldo y Martin.

9. Política y administración pública. Es tratado en cuatro obras: Morstein, Dimock, Reagan y Rodríguez Reyes.
10. Responsabilidad. No lo tratan cinco textos: Muñoz Amato, Jameson, Mosher, Reagan y Sharkansky.
11. Relaciones con el público. Lo tratan Dimock, Mosher, Martin, Reagan, Nigro y Sharkansky.
12. Relaciones intragubernamentales. Gobierno federal y gobiernos estatales y municipales. White, Reagan y Sharkansky, lo tratan.
13. El ejecutivo y los otros poderes. Lo tratan White, Pfifner, Morstein, Simon y Sharkansky.
14. Comunicación. Lo tratan Simon y Nigro.
15. Otros (incluye temas con rendimiento, democracia, relaciones humanas; en fin, temas disímbolos). Simon, Dimock, Jameson, Martin, Reagan, Rodríguez Reyes y Nigro.

Este listado temático integra el objeto de estudio de la Administración Pública norteamericana. Se refiere al poder ejecutivo: a su organización, formas y características (jerárquica, funcional, etc.); a su dirección, autoridad, tipos de mando (lineal, funcional), modos de obtener y estimular la obediencia, etc.; a su personal, formas de reclutamiento, entrenamiento, promoción, -salarios, puestos, etc.; a su administración financiera, métodos impositivos, presupuestos, gastos, tesorería, etc.; a su planeación, instrumentos y medios de programación, fines de la planeación, etc.; a sus políticas y procedimientos, toma de decisiones y modos de operación, rutinas administrativas, etc.; a su cuerpo

burocrático informal, sus intereses, deseos y fuerza política; a su responsabilidad constitucional, a la responsabilidad de los funcionarios, la moral y deberes del personal público; a sus relaciones con el público interesado en sus servicios; a sus relaciones con los Estados y los municipios, así como sus relaciones con el legislativo y el judicial; a sus medios internos de comunicación (verbal, escrita, etc.) y la importancia de ésta para la integración de su personal; y finalmente, a su carácter "democrático", sus principios de "equidad" y otros muchos problemas apologeticos que los publiadministrativistas plantean con relación al ejecutivo.

La Administración Pública norteamericana no ha descuidado el estudio del ejecutivo, pero se preocupa sólo por su estructura orgánica, no por su función en la sociedad. Esto es, se despreocupa de lo esencial, por la naturaleza dinámica del ejecutivo. Si la administración pública es la mediación entre Estado y la sociedad, tal es su naturaleza, su esencia; por tanto el ejecutivo se caracteriza por ser una relación y, como tal, su estructura queda definida por este carácter mediador. El ejecutivo no sólo debe ser estudiado internamente, en su estructura, sino externamente como delegación del Estado en la sociedad; es así porque su propia composición interna está determinada por su naturaleza mediadora. El error norteamericano no ha consistido tanto en estudiar internamente el ejecutivo, sino en omitir su esencia como relación y, por tanto, estudiarlo hacia adentro como organización y sólo en cuanto tal.

En Europa el estudio de la Administración Pública ha considerado también al ejecutivo, pero en el marco más general del régimen parlamentario; el problema mayor, sin embargo, ha consistido en la estrecha relación entre el derecho y el estudio de la Administración Pública. En Francia e Italia, por ejemplo, el derecho constitucional y el derecho administrativo contribuyeron a distorsionar al ejecutivo como objeto de estudio; un papel similar jugó la teoría general del Estado en Alemania. Implicado en la trama legal, el ejecutivo perdió en la teoría formal lo que había logrado en la práctica: su especificación como fenómeno político y social. Francia, donde la consolidación de la autonomía relativa - del Estado frente a la sociedad civil tuvo su desarrollo típico, no ha logrado sin embargo construir el estudio de la Administración Pública al margen del derecho constitucional. En cuanto a Inglaterra, su otrora papel inspirador de los primeros estudios de la administración pública norteamericana, se subordinó al avance de la investigación administrativa en Estados Unidos. En suma, Europa, cuna del Estado y la administración pública capitalista, seno en el cual fue engendrada nuestra disciplina, se dejó arrebatar la vanguardia en el estudio de la Administración Pública.<sup>13/</sup> En el apartado siguiente analizamos este problema.

---

13/ No obstante la supremacía norteamericana, la Administración Pública en Europa ha tenido un importante desarrollo. Sobre el estudio de la Administración Pública en Francia pueden estudiarse las siguientes obras: Landgrod, "La science de l'administration publique en France au 19<sup>e</sup>me et au 20<sup>e</sup>me siècle" y Froment-Maurice, "Sur la science administrative"; en la década de los setenta aparecieron dos libros de texto: del Institut Belge y Francais des Sciences Administratives, *L'Administration publique* y de Massenet, *La nouvelle gestion publi*

El ejecutivo, en suma, deberá ser estudiado como lo que es: una relación, la delegación del Estado en la sociedad. Sólo así se podrá, después, iniciar el estudio de la organización interna del ejecutivo. Sin lo primero -el ejecutivo como relación-, el estudio de sus entrañas orgánicas y su fisiología interna permanecerá en un círculo vicioso; el ejecutivo no se explica por sí mismo: lo explica su papel mediador, político y social. Esto es lo que lo hace ser el objeto de estudio de la Administración Pública.

Ahora bien ¿cómo se ha desenvuelto el estudio del ejecutivo? ¿La Administración Pública tiene una tradición académica; tiene - antecedentes intelectuales? Sí, los tiene. El capitalismo, al crear, en las condiciones materiales de existencia, las relaciones sociales que le son correspondientes, ha creado también las formas intelectuales en que expresan esas mismas relaciones.<sup>14/</sup>

---

que. Recientemente apareció un interesante y prometedor libro: *Science administrative* de Chevallier y Loschak. En Inglaterra, además del estudio pionero de Moreland, "The science of public administration", destacan las diferentes aportaciones tanto en historia como en teoría por parte de Gladden; también tiene significación el artículo de Fletcher, "Public administration", como el ensayo de Robson "Recent Trends in public administration". Para una visión general del estudio de la Administración Pública en Europa, se puede consultar - el ensayo de Morstein Marx: "A new look at administrative science in Europe". Sin embargo, sobre todo en Inglaterra, existe una reorientación del estudio de la Administración Pública hacia la doctrina norteamericana. Al respecto ver: - Walker, "An american conception of public administration"; - Mackenzie, "The study of public administration in the United States"; y Ridley, "Public administration: cause for discontent".

<sup>14/</sup> "Los mismos hombres que establecen las relaciones sociales - conforme a su productividad material, producen también los principios, las ideas, las categorías conforme a sus relaciones sociales". Marx, *Miseria de la filosofía*, p. 338.

La administración pública es un producto determinado de las fuerzas productivas a las cuales da cabida el capitalismo; como relación social, ha creado ella misma las categorías y los conceptos en que se expresa como realidad concreta. El estudio de la Administración Pública es el producto intelectual que ha sido engendrado en la relación concreta, el ejecutivo, como objeto del propio estudio.

### 32. El estudio de la administración pública

Si las condiciones materiales, la producción económica, determinan las relaciones sociales, éstas a su vez determinan las formas del pensamiento. Es hasta el modo de producción capitalista donde la administración pública adquiere independencia orgánica con respecto de otros fenómenos e instituciones políticas, especialmente de las legislativas y judiciales. La división del Estado y la sociedad, así como la necesidad de su relación, hacen del ejecutivo una mediación empatada a la propia del legislativo y, - por tanto, adquiere sustantividad histórica, existencia separada. Es más, el fortalecimiento del ejecutivo ha venido a ilustrar con transparencia el divorcio de la sociedad y el Estado y la autonomía relativa de este mismo; estos hechos, que no son sino relaciones sociales<sup>15/</sup> -el producto de la acción reciproca de los hombres-, producen su expresión abstracta, las categorías y concep-

---

<sup>15/</sup> "¿Qué es la sociedad, cualquiera que sea su forma? El producto de la acción reciproca de los hombres... Tomad una determinada sociedad civil y tendréis un determinado Estado político". Carta de Marx a Annenkov, p. 20.

tos intelectuales correspondientes. El estudio de la Administración Pública deberá ser la expresión abstracta de la administración pública como objeto.

Hemos visto en los capítulos I y II, que las categorías e ideas del pensamiento administrativo postwilsoniano no corresponden a las relaciones sociales reales; éstas, como materia de análisis, y las ideas, como su expresión conceptual, están divorciadas en el estudio de la Administración Pública. En contraste, la filosofía política prewilsoniana corresponde plena y precisamente a las relaciones sociales que la incubaron. Las causas por las cuales la Administración Pública de Wilson a la fecha está divorciada del objeto, ya han sido tratadas con suficiente extensión en los capítulos señalados; las razones por las cuales la filosofía política anterior a Wilson sí corresponde al objeto, serán tratadas a continuación.

Las relaciones sociales, los hechos que producen las relaciones humanas, son engendrados por el desarrollo de las fuerzas productivas.<sup>16/</sup> La producción de los medios de vida por parte de los hombres, genera al mismo tiempo las relaciones que los integran socialmente.<sup>17/</sup> La producción material implica un determina-

---

<sup>16/</sup> "¿Son los hombres libres de escoger tal o cual forma social? En absoluto. Tomad un determinado estado de desarrollo de las facultades productivas de los hombres y tendréis una determinada forma de comercio y de consumo. Tomad determinados grados de desarrollo de la producción, del comercio, del consumo y tendréis una determinada forma de constitución social, una determinada organización de la familia, de órdenes o clases, en una palabra: una determinada sociedad civil". *Ibid.*

<sup>17/</sup> "Los hombres fabrican el paño, la tela y los tejidos de seda

do avance de las fuerzas productivas; por tanto, las relaciones - sociales que engendran los hombres al entrar en contacto en su pro- ductividad material, existen por cuanto son correspondientes a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas. La - existencia de determinadas relaciones sociales depende, por tanto, del desarrollo de las fuerzas productivas; hay una corresponden- cia. Las relaciones sociales existen en un momento histórico de- terminado, en la medida en que corresponden al desarrollo de las fuerzas productivas. En cuanto las relaciones sociales dejan de corresponder al desarrollo de las fuerzas productivas, dejan de - existir y son sustituidas por otras engendradas por el nuevo modo de producción. El desarrollo de las fuerzas productivas y de las facultades productivas del hombre, su trabajo, ha engendrado los progresivos modos de producir -*el asiático, el antiguo, el feudal y el capitalista-* y las sociedades civiles y Estados políticos que les son correspondientes. Cada modo de producción, por su rela- ción de dependencia respecto al desarrollo de las fuerzas produc- tivas, ha tenido una existencia histórica específica; la sociedad y el Estado, engendrados por la productividad material, han exis- tido bajo las mismas condiciones. Las ideas, las categorías que expresan abstractamente esas mismas relaciones, también han teni- do una vigencia determinada.

Si las fuerzas productivas determinan las relaciones socia-

---

... los hombres, según sus facultades, producen también las relaciones sociales, en las que producen el paño y la tela".  
Ibid, p. 28.

les, éstas mismas establecen sus expresiones abstractas, las categorías y conceptos que se forman en el pensamiento del hombre y que no son sino la manifestación ideal de sus relaciones reales.<sup>18/</sup> Las categorías que expresan las relaciones sociales reales, por engendrarse en la especificidad de cada modo de producción, de cada sociedad y Estado concretos, son tan finitas y perecederas como las propias realidades que idealmente representan; estas categorías no son leyes universales, eternas, sino leyes históricas.<sup>19/</sup> Por tanto, no sólo las categorías de la economía política están sujetas a una validez histórica; también las categorías de la sociología, de la ciencia política y, por tanto, de la Administración Pública, están sujetas a la determinación histórica. Los conceptos de las ciencias sociales son leyes históricas relativas a cada modo de producción particular.

Los conceptos de la Administración Pública, como todos aquellos conceptos de las ciencias sociales, tienen una validez y un

---

18/ "Los hombres, al desarrollar sus facultades productivas, es decir, viviendo, desarrollan ciertas relaciones entre ellos, y ... la forma de esas relaciones cambia necesariamente con la modificación y el acrecentamiento de esas facultades productivas ... las categorías económicas no son más que abstracciones de esas relaciones reales, que no son verdades sino a condición de que subsistan esas relaciones". Ibid, p. 26.

19/ Marx atribuye a Proudhon el error de considerar a las leyes económicas como leyes eternas, universales en el tiempo y el espacio. El mismo error se les puede atribuir a los pensadores modernos de la Administración Pública. Marx trata el problema en la siguiente forma: "Proudhon cae en el error de los economistas burgueses que ven en esas categorías económicas leyes eternas y no categorías históricas, que no son leyes más que para un determinado desarrollo de las fuerzas productivas". Ibid.

criterio de verdad enlazado, por tanto, a las relaciones sociales de cada modo de producción específico. La Administración Pública, como estudio del ejecutivo, es una disciplina que nace en el modo de producción capitalista hacia finales del siglo XIX; existen antecedentes en la filosofía política prewilsoniana y es con Wilson cuando ella asume un carácter académico. Con Wilson, por primera vez en 1887, se intenta definir el objeto, estudio y método de la Administración Pública. Por tanto, la Administración Pública es una disciplina creada por el capitalismo y que expresa relaciones sociales capitalistas. El conocimiento acumulado acerca de la Administración Pública, consiste en el estudio de la administración pública capitalista. Esto no quiere decir que en los modos de producción precapitalistas no se disertara<sup>20/</sup> acerca de la Administración Pública; simplemente afirma una verdad: si bien es cierto que el capitalismo no inventa la administración pública, también lo es que en él es donde asume un carácter sustancial, diferenciando y, por este hecho, su expresión abstracta como disciplina social.

La primera obra en la cual la administración pública es tratada separadamente, como un problema concreto, es: *Los seis libros*

---

20/ A este respecto, nos han sido legados algunos trabajos muy antiguos que tratan el tema de la administración pública; pero no con el fin de establecer generalizaciones o explicar un problema científico. Son descripciones de realidades concretas. Existen trabajos que vale la pena señalar: Frontino, *De aquaductibus urbis rome formula administrationis*, escrita en época de Nerva; Filoteo, *El kletorologion*, elaborado en el año 900 d.c.; y Ricardo Fils-Nel, *Didólogo del e'chiquier*, realizado en el siglo XII.

de la República de Juan Bodino, especialmente en el libro III y - en los capítulos cuarto y quinto del libro IV. Sin embargo, en - el libro I se encuentra su fundamentación: la república; la administración doméstica; la diferencia entre lo público y lo privado; la diferencia entre el poder público y el poder privado; la diferencia entre súbdito y ciudadano; y la soberanía. Bodino parte de la distinción, no explícita, de la sociedad y el Estado, definiendo al segundo con el nombre de República: "un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano".<sup>21/</sup> La base de esta definición es la diferencia entre la República, - como totalidad, y la familia, las corporaciones y los colegios, - con administración propia,<sup>22/</sup> como su basamento social; no hay, en entonces, identidad entre sociedad y Estado.

La distinción de la sociedad y el Estado queda firmemente - precisada, cuando Bodino señala la insuficiencia de la soberanía como único elemento común, frente a lo que es individual. Por - tanto, primero hay que buscar la diferencia entre la "cosa en co- mún y de carácter público"<sup>23/</sup> y la cosa propiamente privada.<sup>24/</sup> -

---

21/ Bodino, *Los seis libros de la República*, p. 11.

22/ "La administración doméstica es el recto gobierno de varias personas y de lo que les es propio, bajo la obediencia de - una cabeza de familia". *Ibid*, p. 18.

23/ "Como el patrimonio público, el tesoro público, el recinto - de la ciudad, las calles, las murallas, las plazas, los tem- plos, los mercados, los usos, las leyes, las costumbres, la justicia, las recompensas, las penas y otras cosas semejan- tes, que son comunes o públicas, o ambas cosas a la vez. No existe república si no hay nada público". *Ibid*, p. 20.

24/ "Platón ... pretendía que hasta las mujeres e hijos fueran co- munes a fin de desterrar de la ciudad las dos palabras tuyas y

Por tanto, más importante que la soberanía como elemento común, - es la diferencia entre lo propiamente común y lo propiamente privado. Pero tal distinción no es solamente importante para la República, el Estado, sino también para la sociedad; es importante para la sociedad distinguir lo suyo, lo privado, de aquello otro, lo público.<sup>25/</sup> Pero esta distinción implica a su vez el reconocimiento, por parte del Estado, de un poder interno, privado,<sup>26/</sup> que, aunque está sujeto a su autoridad, se ejerce en el seno de la familia, la corporación y el colegio.

El problema central de la distinción entre lo público y lo privado se relaciona inmediatamente con la distinción entre ciudadano y súbdito, cuestión a su vez vinculada al problema de la soberanía. Bodino afirma que cada jefe de familia es el amo en su

---

mío ... no se daba cuenta que, de ser así, desaparecería el atributo mismo de la república; no existe cosa pública si no hay algo de particular, ni se puede imaginar nada de común si no hay nada de individual". *Ibid*, p. 21.

25/ "La administración doméstica y el recto gobierno de la familia requiere la distinción y división de los bienes, mujeres, hijos y criados de las diferentes familias, y de lo que les es propio en particular de lo que les es común en general, - es decir, del bien público". *Ibid*.

26/ "Toda república, toda corporación, todo colegio y toda familia se gobierna por mando y obediencia, una vez que la libertad natural que corresponde a cada uno para vivir a su arbitrio es puesta bajo el poder de otro. Todo poder de mando - sobre otro es público o privado. El poder público reside en el soberano que da la ley, o en las personas de los magistrados que se pliegan a la ley y mandan a los demás magistrados y particulares. El mando privado corresponde a las cabezas de familia y a las corporaciones y colegios en general, sobre cada uno de ellos en particular, y a la parte menor de - toda la corporación en nombre colectivo". *Ibid*, p. 22.

seno, en el marco de lo privado; pero, al salir de la familia -lo privado- y adentrarse en la ciudad -lo público-, entra en igualdad con otros amos de familia constituyéndose la condición de ciudadanos.<sup>27/</sup> Ser ciudadano<sup>28/</sup> es pertenecer a lo común, lo público y, por tanto, la ciudadanía queda restringida a los amos de cada familia, corporación y colegio; pero el ciudadano de Bodino, como ciudadano en la monarquía absoluta naciente, es un ser ficticio, alegórico, porque esta misma condición política lo convierte en súbdito del soberano absoluto. No se puede ser, a la vez, amo y siervo, mandante y mandatario. En Bodino el hombre real vive en la familia, las corporaciones, los colegios; el ciudadano ficticio, el súbdito, en la República, el Estado. Lo público, lo común, implica a su vez la sumisión al soberano. La soberanía, entonces, da la clave; ella hace de cada jefe de familia, en el interior de la República, un ciudadano dependiente. Dependiente, -según Bodino, en la medida en que la ciudadanía es un privilegio restringido a los jefes y que, en lo público, se manifiesta como una cesión de libertad a favor de la República soberana. La ciudadanía es derecho y responsabilidad; privilegio y deber.

La obra de Bodino, escrita en 1576, se encuentra situada en

---

<sup>27/</sup> "Cuando el cabeza de familia sale de su casa, donde manda, - para tratar o negociar con los demás jefes de familia acerca de todo lo que atañe a todos en general, entonces se despoja del título de amo, de jefe y de señor, para hacerse compañero, igual y asociado de los otros". *Ibid*, p. 34.

<sup>28/</sup> "Deja su familia para entrar en la ciudad, y los negocios domésticos para tratar de los públicos; en vez de ser señor, se llama ciudadano, que, hablando propiamente, no es otra cosa que el súbdito libre dependiente de la soberanía de otro". - *Ibid*.

la etapa formativa del Estado capitalista, es decir, la monarquía absoluta, cuando está empezando a manifestarse la división del Estado y la sociedad; cuando las clases sociales se están acabando de desembarazar de las máscaras medievales, de los estamentos y - de los gremios. La parte que nos interesa se encuentra situada - en el libro III, donde Bodino explica la formación del funcionario do de la monarquía absoluta sobre la base de la autonomía del Estado.

Bodino explica una doble diferenciación: entre oficiales y - comisarios y entre magistrados y ministros. Los oficiales son permanentes y los comisarios extraordinarios y removibles; los magistrados tienen mando y los ministros son agentes ejecutivos. Tanto los oficiales como los comisarios pueden ser magistrados y ministros, indistintamente, de acuerdo con la categoría y la jerarquía que asuman. Lo importante de esta clasificación dual yace en el realce de la administración pública, por primera vez en la filosofía política, como un fenómeno que tiende a concretarse a partir de su desembarazo de las formas patrimoniales y colegiales del - feudalismo; del mismo modo es igualmente importante, porque estas categorías reflejan relaciones sociales reales: en concreto, la - formación de la administración pública capitalista. Bodino es el primer pensador que trata por separado la administración pública, poniendo énfasis en problemas que hoy nos resultan familiares:

- 1) La distinción entre cargo permanente (*oficio*) y cargo extraordinario (*comisión*). Actualmente es manifiesta en - los grandes conjuntos orgánicos como el *ministerio*, en el

cual se agrupan como cuerpo los cargos oficiales. También aparecen las comisiones (por ejemplo, las interministeriales) como cuerpo de cargos comisariales extraordinarios.

- 2) La distinción entre magistratura y ministerios, distinción jerárquica básica que separa a funcionarios con mando y - funcionarios sin mando. En la actualidad esta distinción se presenta como una escala de esferas de discreción en - decisiones que, de la cima a la base, separa gradualmente a los funcionarios superiores de los inferiores.
- 3) La distinción entre el funcionario con mando, pero removible (magistrado-comisario) y el funcionario sin mando, pero fijo (ministro-oficial). Actualmente tal diferenciación distingue al funcionario de "confianza", del empleado de "base".
- 4) El carácter de los nombramientos. Los oficiales son nombrados por ley, en tanto que los comisarios por simple decreto real. El nombramiento del oficial supone la institución permanente del oficio, independientemente de - quién lo ocupa; el nombramiento del comisario supone la - creación previa de la comisión que, ejecutada, desaparece y, por tanto, el comisario deja de serlo. Hoy en día los oficios, los puestos públicos, son ocupados por nombramientos expreso, en tanto que las comisiones se crean con plena discreción del titular de la administración pública.
- 5) La diferencia entre las funciones de los organismos admi-

nistrativos permanentes -como la justicia, hacienda, obras públicas, provisiones, guerra, salubridad, vías de comunicación, etc., es decir, servicios regulares- y las de los organismos administrativos extraordinarios: el cometido -de funciones que resuelvan problemas no previstos, extraordinarios, y que son de la más variada naturaleza.

Lo principal en la obra de Bodino, como dijimos, es la representación de los acontecimientos reales, históricos. Su *Seis libros de la República* tiene un valor inapreciable por cuanto refleja un acontecimiento: la etapa formativa inicial de la administración pública capitalista, en la monarquía absoluta. Como Bodino, Tomás Hobbes también dedica un capítulo de su *Leviatán*, el XXIII, al análisis *ex profeso* de la administración pública. Como Bodino, Hobbes parte de la diferencia entre lo público y lo privado; la primera parte del *Leviatán* escrita en 1651, estudia al hombre como individuo, la segunda al Estado.

Hobbes concibe al hombre como individuo y al individuo como ser natural y, por tanto, igual. Si los hombres nacieron iguales, corporal y espiritualmente, tres causas de discordia los enfrentan: la competencia, la desconfianza y la gloria. Por tanto, la primera ley del hombre se relaciona con su condición misma de individuo: la libertad;<sup>29/</sup> pero ésta no implica sino el uso irrestric-

---

<sup>29/</sup> "Por libertad se entiende, de acuerdo con el significado propio de la palabra, la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere; pero no pueden impedir-

to del poder de cada hombre frente a su semejante.<sup>30/</sup> La sociedad civil, por tanto, es un mundo de rivalidades, es el campo de guerra del hombre contra el hombre; en una situación tal, no hay lugar para la paz, la producción, la sociedad misma.<sup>31/</sup> De aquí que los hombres, como individuos, pacten la creación de un poder común, el Leviatán, el Estado, que los libere de sus conflictos y establezca la paz. La creación del Estado tiene como objeto, sin embargo -con la limitación de la libertad y el poder de cada individuo-, la protección del derecho a poseer, es decir, el derecho a la propiedad privada.<sup>32/</sup> En un estado de guerra entre individuos

---

le que use el poder que le resta, de acuerdo con lo que su juicio y razón le dictan". Hobbes, Leviatán, p. 113.

30/ "Un incesante afán de poder en todos los hombres. De este modo señalo, en primer lugar, como inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa sólo con la muerte". Ibid, p. 87.

31/ "Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es de todos contra todos ... en una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cálculo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve". Ibid, pp. 109-110.

32/ "En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. En la guerra, la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales ... Es natural también que en dicha condición no existan propiedad y dominio, ni distinción entre tuyo y mío; sólo pertenece a cada uno lo que pueda tomar, y sólo en tanto que pueda conservarlo". Ibid, p. 111.

iguales, igualmente poderosos en cuerpo y espíritu, en bienes instrumentales (riqueza, reputación, amistades), el conflicto hace peligrar la existencia de la sociedad civil y, por tanto la existencia misma de los individuos. El Leviatán tiene como objeto, al darles seguridad, garantizar su existencia como individuos y, con ello, asegurar la existencia de la sociedad civil como algo distinto al propio Estado. La sociedad civil no puede gobernarse por sí misma;<sup>33/</sup> si así fuera no habría Estado alguno, pero tampoco sociedad civil alguna, porque ésta no existe sino como expresión de la individualidad, y la individualidad no supone sino la universalidad, el Estado. Por esto, frente a la sociedad civil "natural", Hobbes opone un Estado político "artificial". Sociedad "natural" porque para Hobbes lo natural, lo real, lo existente, es el individuo; el hombre natural es un individuo propietario, libre de poseer frente a los demás individuos. Estado "artificial", porque para Hobbes el Estado es algo ajeno al individuo, la negación de su libertad, algo externo a la sociedad pero que, para asegurar su existencia, es constituido negando la naturalidad individual. El Estado "artificial" es tal porque lo universal, lo político, como diferente de lo civil, no puede pactarse sino negando la naturalidad del individuo; es algo no natural,

---

<sup>33/</sup> "Si pudiéramos imaginarnos una gran multitud de individuos concordes en la observancia de la justicia y de otras leyes de la naturaleza, pero sin un poder común para mantenerlos a raya, podríamos suponer igualmente que todo género humano hiciera lo mismo, y entonces no existiera ni sería preciso que existiera ningún gobierno civil o Estado, en absoluto, porque la paz existiría sin sujeción alguna". *Ibid*, p. 148.

artificial porque no es humano, no está apoyado en la naturaleza y, por tanto, en lo que es natural: la libertad.

El Estado, siendo algo distinto a la sociedad, es creado para garantizar la existencia de la sociedad burguesa en proceso de formación. El Estado tiene su propio organismo: la administración pública. En el capítulo XXIII del *Leviatán*, Hobbes dice: "en éste voy a hablar de las partes orgánicas, que son los *ministros públicos*", a los cuales define en la forma siguiente: "Se denomina *ministro público* a la persona que es empleado por el soberano ... en algunos negocios, con autorización para representar en ese empleo la personalidad del Estado".<sup>34/</sup>

Hobbes tiene el cuidado de distinguir entre funcionarios y domésticos, situación que el capitalismo lleva a su máxima expresión. Son funcionarios quienes atienden los asuntos del Estado; son domésticos quienes atienden la persona del soberano.<sup>35/</sup> Del mismo modo, elabora una cuidadosa tipología de los ministros: 1) para la administración en general; 2) para la administración especial, por servicio específico; 3) para la instrucción del pueblo; 4) para la justicia; 5) para la administración de un territorio;

---

<sup>34/</sup> *Ibid*, p. 203.

<sup>35/</sup> "Quienes son servidores del soberano en su capacidad natural no son ministros públicos, siéndolo solamente quienes le sirven en la administración de los negocios públicos. Por consiguiente, ni los ujires, ni los alguaciles, ni otros empleados que constituyen la guardia de la asamblea, sin otro propósito que la comodidad de los reunidos, en una aristocracia o democracia; ni los administradores, chambelanes, cajeros y otros empleados de la casa del monarca son ministros públicos en una monarquía". *Ibid*.

6) para ejecución de sentencias; y 7) para asuntos exteriores. Finalmente, es de especial importancia la claridad con que Hobbes observa el carácter del ministro público, sobre todo cuando hace énfasis en el doble aspecto de la administración pública como administración y como política; esto queda expresado transparentemente en su definición de los ministros públicos como ministros y como públicos: "ministros porque sirven a la persona del representante, y nada pueden hacer contra su mandato, ni su autorización; públicos porque les sirven en su capacidad política".<sup>36/</sup>

Bodino y Hobbes, como lo hemos observado, tuvieron una idea muy clara de la administración pública; explicaron con precisión las características que iba tomando conforme se consolidaba la monarquía absoluta. Sus obras reflejan la etapa formativa de la organización administrativa del Estado, la fase inicial en la cual el legislativo y el ejecutivo comparten estelares en la escena política de los siglos XVI y XVII. La burguesía y la nobleza real están disfrutando su triunfo sobre el feudalismo y reinan en santa paz; dos siglos después, a fines del XIX, Francia y Estados Unidos crearán los primeros gobiernos republicanos burgueses en los cuales domina el legislativo. El equilibrio ha sido roto. Las obras de Tocqueville, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución* (escrito más de medio siglo después de la Revolución Francesa), así como la de Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, son un testimonio de estos hechos.

---

<sup>36/</sup> *Ibid*, p. 204.

Las dos últimas décadas del siglo XVIII son claves para la comprensión del desarrollo de la administración pública. En esta época tiene lugar el surgimiento de las dos primeras repúblicas burguesas: Estados Unidos y Francia; en ambos casos, nos asomamos al inicio del predominio del legislativo. Comencemos con el pensamiento de Hamilton en *El federalista*, colección de ensayos contemporáneos a la elaboración de la constitución política estadounidense.

*El federalista*, elaborado inicialmente como una colección periodística de ensayos, salió a la luz bajo esta forma entre 1787 y 1788; un año antes de la promulgación de la mencionada constitución. Su objetivo general se encamina a exponer la opinión de Hamilton, Jay y Madison, acerca de la nueva república, su forma federal de gobierno y la división y el balance de poderes. Destaca en especial -y es lo que nos interesa- el análisis del ejecutivo realizado por Hamilton, por cuanto nos permite acercarnos al estudio de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Define la administración pública, en sentido amplio, como la totalidad del legislativo, el judicial y el ejecutivo, pero se inclina por restringirla a este último.<sup>37/</sup> Su idea principal consiste en la defensa del papel del ejecutivo frente al legislativo, argumentando un desequilibrio de poderes. En su opinión, la debi-

---

<sup>37/</sup> "La administración del gobierno, en su amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa, que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo". Hamilton, *El federalista*, p. 307.

lidad del ejecutivo le vuelve ineficiente; su poder no sólo es inferior al correspondiente del rey de Inglaterra, sino también al poder del gobernador del Estado de Nueva York. Desea un ejecutivo fuerte porque su tarea, la realización de funciones públicas,<sup>38/</sup> se fundamenta en la eficacia política. El ejecutivo débil y la demanda de su fortalecimiento, por parte de Hamilton, no hace sino probar la universalidad en el modo de producción capitalista, de las relaciones sociales que se han incubado en su seno; ya se trate de Francia o Estados Unidos, la preeminencia del legislativo - desde finales del siglo XVIII es un hecho que corrobora la determinación histórica de las relaciones sociales en el capitalismo --independientemente de los países en los que existe- y su expresión abstracta en las ideas y categorías de la época, es decir, - en el pensamiento político de entonces. La demanda hamiltoniana en pro del fortalecimiento del ejecutivo estadounidense, no hace sino probar el predominio del legislativo en Estados Unidos.

Un pensador, posterior a Hamilton, Alexis de Tocqueville, - fue testigo del paralelo de los acontecimientos en Francia y Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX. Sus obras, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución*, son - una ventana al través de la cual puede observarse el eclipse del legislativo en Europa y la terquedad del poder legislativo norte-

---

38/ "Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere su teoría, en la práctica tiene que resultar un - mal gobierno". *Ibid*, p. 297.

americano por no dejarse desplazar. El auge del ejecutivo en -- Francia, ejemplo típico en Europa, ha sido tratado con suficiencia en el apartado anterior. Aquí sólo estudiaremos el caso norteamericano, como ilustración del poder ejecutivo como objeto del estudio de la Administración Pública.

Tocqueville es fascinado por una institución propiamente norteamericana que en su *Democracia en América*, escrito en 1835 (primera parte) y 1840 (segunda parte), va a captar gran atención: la descentralización. Para comprender la descentralización, primero hay que comprender la centralización en su doble aspecto: gubernamental y administrativo;<sup>39/</sup> diferenciación que, además de artificial, resulta harto confusa. La centralización gubernamental la explica en el plano nacional y la administrativa en el de los estados federados, como si en el gobierno nacional no se requiriera centralización administrativa y en los estados federados no se requiriera centralización gubernamental.

Centralización gubernamental y centralización administrativa, en realidad, son idénticas; se refieren a lo mismo: el ejecutivo nacional. Es un contrasentido hablar de centralización adminis-

---

39/ "Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros ... otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, las empresas comunales ... Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental ... concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré centralización administrativa". Tocqueville, *La democracia en América*, p. 97.

trativa en cada estado federado, en cada parte de la nación, porque tal acto sería un acto de descentralización, no administrativa, sino política. En contraste a Hamilton, Tocqueville demanda la preeminencia del legislativo sobre el ejecutivo y la "prodigiosamente descentralizada" administración pública norteamericana no es otra cosa que el autogobierno municipal que, opuesto a la integración nacional y, por tanto, al gobierno federal, tiende a ser desplazado por la centralización inevitable en el ejecutivo - nacional.

La debilidad permanente del ejecutivo norteamericano que se aprecia de la época que va de Hamilton a Tocqueville (1787 a 1835), prueba el atraso histórico de Estados Unidos, en materia de formación del Estado, con respecto de Europa.<sup>40/</sup> El aislamiento norte americano, con respecto a Europa, muestra cómo las relaciones exteriores<sup>41/</sup> y la política belicista incrementan el poder del ejecu

---

40/ "Si el poder ejecutivo es menos fuerte en Norteamérica que - en Francia, débese atribuir su causa a las circunstancias - más todavía tal vez, que a las leyes. Es principalmente en sus relaciones con el extranjero donde el poder ejecutivo de una nación tiene ocasión de desplegar habilidad y fuerza. Si la vida de la Unión estuviera amenazada sin cesar, si sus - grandes intereses se encontraran todos los días mezclados a los de otros pueblos poderosos, se vería al poder ejecutivo crecer ante la opinión, por lo que podía esperar de él y por lo que ejecutara". Ibid, p. 127.

41/ "El presidente de Estados Unidos es en verdad el jefe del - ejército, pero ese ejército se compone de seis mil soldados; manda la flota, pero la flota sólo cuenta con algunos barcos; dirige los negocios públicos de la Unión respecto a los pueblos extranjeros, pero los Estados Unidos no tienen vecinos. Separados del resto del mundo por el océano, demasiado débiles aún para querer dominar el mar, no tiene enemigos y sus intereses no están sino raras veces en contacto con los de - las demás naciones del globo". Ibid.

tivo a costa del legislativo. Cuando la burguesía pretende sellar la sociedad con su imagen, dándole un carácter nacional, y sus intereses, en cuanto intereses nacionales, entran en conflicto con los de otros pueblos -como ocurrió a los norteamericanos con México y España, sus primeras víctimas-, el ejecutivo establece "negocios comunes" con la burguesía que rompen los tratos de ésta con el legislativo. Las relaciones sociales no son engendradas antes de que existan las condiciones materiales e históricas a las cuales son correspondientes. En Estados Unidos el ejecutivo es débil porque no afronta problemas vitales; es fuerte en Europa porque enfrenta problemas vitales.<sup>42/</sup>

En Estados Unidos no predomina el ejecutivo porque no existen las condiciones históricas y sociales, en las primeras décadas del siglo XIX, época del viaje de Tocqueville. Que en Estados Unidos apenas se evidencia la división del Estado y la sociedad, queda de manifiesto en la concentración de tareas y recursos administrativos en los municipios, situación que se desvanece en el estado federado y, sobre todo, en el débil e intrascendente gobierno federal.<sup>43/</sup> Aunque Tocqueville señala la desvinculación -

---

42/ "En Francia el poder ejecutivo lucha sin cesar contra inmensos obstáculos, y dispone de inmensos recursos para vencerlos. Se va acrecentando por la grandeza de las cosas que ejecuta y por la importancia de los acontecimientos que dirige". *Ibid*, p. 128.

43/ "Estados Unidos tiene una constitución compleja: obsérvanse allí dos sociedades distintas mezcladas y, si puedo expresar me así, encajadas la una a la otra; vense dos gobiernos completamente separados y casi independientes; uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad, otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica

entre el gobierno federal y el de los estados, la verdadera oposición florece entre los municipios o comunas y el gobierno federal; es en la comuna<sup>44/</sup> donde se observa la mayor densidad administrativa en Estados Unidos, y no se encuentra fundada en honorarios sino en funcionarios asalariados.<sup>45/</sup> Inclusive, como lo asienta con énfasis Tocqueville, la comuna desempeña funciones para el Estado, misión que en Europa haría un departamento con respecto de un municipio.<sup>46/</sup>

Probablemente la insuficiencia del Estado para relacionar a las comunidades con el gobierno federal, haya contribuido a la creación del condado como entidad meramente administrativa, es de

---

sino a ciertos intereses generales ... un gobierno federal, por otra parte, como lo acabo de decir, no es más que una excepción y el gobierno de los estados es la regla común". - Ibid, p. 77.

44/ "La comuna en Nueva Inglaterra ... está lo suficientemente poblada para que se esté seguro de encontrar en su seno los elementos de la buena administración ... En Nueva Inglaterra, la mayoría obra por medio de representantes cuando se deben tratar asuntos generales del Estado. Es preciso que así fuese; pero en la comuna, donde la acción legislativa y gubernamental está más cerca de los gobernados, la ley de representación no es admitida. No hay consejo municipal ... Se cuentan entre todas diecinueve funciones principales en la comuna. Cada habitante está obligado, bajo pena de multa, a aceptar esas funciones; pero también la mayor parte de ellas son retribuidas". Ibid, pp. 79, 81.

45/ Tocqueville enumera hasta nueve funcionarios comunales: el contable, escribano, cajero, vigilante de los pobres, comisarios de escuela, inspectores de caminos, oficiales municipales, comisarios de parroquia e inspectores diversos, cuya mayoría es retribuida por el municipio. Ibid.

46/ "En Francia, el recaudador del Estado recauda impuestos comunales; en Norteamérica, el recaudador de la comuna recoge el impuesto del Estado. Así, entre nosotros, el gobierno central presta sus agentes a la comuna; en Norteamérica, la comuna presta sus funcionarios al gobierno". Ibid, p. 82.

cir, de administración de la justicia.<sup>47/</sup> Sin embargo, en la época de Tocqueville, ni el estado federado ni el condado contribuyen a comunicar la cima con la base. No es extraño, entonces, - que este pensador se sorprenda por la gran descentralización norteamericana y, además de su absurda distinción entre centralización gubernamental y descentralización administrativa, afirme que: "lo que más llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos, es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración".<sup>48/</sup> Evidentemente Tocqueville no se refiere llanamente a la ausencia del ejecutivo, sino a la ausencia del ejecutivo fuerte.

La "ausencia" de la administración pública en Estados Unidos no significa sino una cosa: la confusión de funciones entre los tres poderes: pero sobre todo, es la prueba de que el ejecutivo - no se encuentra en condiciones de predominar, si no es que antes

---

47/ Tocqueville se confunde al considerar al condado como algo más que un ente de administración de justicia. Llega incluso a afirmar cosas como esta: "El condado viene a ser el gran centro administrativo, y forma el poder intermedio entre el gobierno y los simples ciudadanos". p. 93. Esta frase, además de confusa, prueba la insuficiencia del estado federado como relación entre el gobierno federal y los ciudadanos, es decir, las comunas. Ver también p. 85.

48/ Tocqueville agrega: "El poder administrativo en Estados Unidos no ofrece en su constitución nada central ni jerárquico. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe dónde encontrar a su representante". *Ibid*, pp. 86.87. Y, aunque percibe algún principio de centralización, insiste en afirmar que: "Hay algunos estados en los cuales se comienza a notar la señal de una centralización administrativa. El estado de Nueva York es el más adelantado en este camino ... pero en general, se puede decir que la característica saliente de la administración pública norteamericana es la de ser prodigiosamente descentralizada". *Ibid*, p. 94.

estas condiciones le han desembarazado no sólo estructuralmente -la Constitución y El federalista así lo muestran-, sino también funcionalmente, de los otros poderes. Como lo señala Tocqueville, el legislativo<sup>49/</sup> y el judicial<sup>50/</sup> realizan funciones administrativas que, en Europa, se encomiendan al ejecutivo.

Sin embargo, el fundamento de toda la argumentación anticentralista de Tocqueville parte de su concepción del Estado y la sociedad civil norteamericanos, cuya división no llega a comprender porque aún no aparece; en tanto que en su obra *El antiguo régimen y la revolución* -escrita dieciséis años después de *La democracia en América*- se inclina por las ventajas de la centralización, porque intuye la división del Estado y la sociedad, en la primera gran obra sobre Estados Unidos se muestra reacio a la centralización. No llegó a comprender al ejecutivo como la fuerza decisiva de la burguesía porque, en su momento, esa fuerza estaba en el legislativo y las condiciones en Estados Unidos reclamaban la admi-

---

49 / "En los estados de la Nueva Inglaterra, el poder legislativo se extiende más que entre nosotros mismos. El legislador penetra, en cierto modo, en el seno mismo de la administración; la ley desciende a minuciosos detalles; prescribe al mismo tiempo los principios y el medio de aplicarlos; encierra así los cuerpos secundarios y a sus administradores en una gran cantidad de obligaciones estrechas y rigurosamente definidas". *Ibid*, p. 88.

50 / "Los jueces de paz toman parte individualmente en la administración. Unas veces están encargados, concurrentemente con los funcionarios elegidos, de ciertos actos administrativos; otras forman un tribunal ante el cual los magistrados acusan sumariamente al ciudadano que rehusa obedecer, o el ciudadano denuncia los delitos de los magistrados. Pero en la corte de sesiones es donde los jueces de paz ejercen las más importantes de sus funciones administrativas". *Ibid*, p. 89.

nistración en el seno de las comunidades; reclamaban la descentralización.<sup>51/</sup>

Por otra parte, Tocqueville tuvo el desacierto de confundir la centralización y el despotismo; si bien es cierto que la monarquía absoluta se caracterizó por eso mismo, por absolutista, y - que inclusive fue despótica, también lo es que la centralización no implica necesariamente despotismo. El "imperio" de Luis Bonaparte no fue con mucho absolutista ni despótico, si bien fue autoritario. La centralización o su ausencia no puede acreditarse, - como lo hace Tocqueville,<sup>52/</sup> a situaciones meramente políticas o,

51/ "Los partidarios de la centralización en Europa sostienen - que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto, cuando el poder central es ilustrado y las localidades - no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tiene la costumbre de actuar y ellas la de obedecer. Se comprende, incluso que mientras la centralización aumenta, - más se acrecienta esa doble tendencia y la capacidad de una parte y la capacidad de la otra se hacen más patentes" ... "Pero yo niego que suceda así cuando un pueblo es ilustrado, despierto en relación con sus intereses, y habituado a pensar en ellos como lo hace en Norteamérica. Estoy persuadido, por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno". *Ibid*, p. 100.

52/ "La centralización logra fácilmente, en verdad, someter las acciones del hombre a una cierta uniformidad que acaba por querer existir por sí misma, independientemente de las cosas a las que se aplica; como esos devotos que adoran la estatua olvidando la divinidad que representa. La centralización logra sin esfuerzo imprimir una marcha regular a los negocios corrientes; dirigir eficazmente los pormenores de la política social; reprimir los ligeros desórdenes y los pequeños delitos; mantener la sociedad en su *status quo* que no es propiamente ni decadencia ni progreso; mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad -

incluso, a la cultura de un pueblo; la centralización en el capitalismo es una consecuencia unida a la asociación de los intereses económicos y políticos de la burguesía y al poder del Estado depositado en el ejecutivo. Por ello, la prosperidad de la burguesía norteamericana habrá de basarse en su dominio nacional, mismo que, enfrentado a las comunidades, las abolirá como centros autónomos de administración y, por tanto, de poder. De aquí, en suma, que la obra de Tocqueville sea más un tratado de centralización que de descentralización. Tocqueville nos ilustra acerca de cómo el ejecutivo, hasta 1840, existía en Estados Unidos embarazado y sumido en los otros dos poderes, especialmente el legislativo. Nos demuestra que la existencia histórica de un fenómeno, la administración pública, está sujeta a condiciones históricas concretas que determinan su estado social confuso o diferenciado. El caso norteamericano señala que el ejecutivo vivió una etapa en la cual no adquirió sustantividad propia y, por tanto, no generó una categoría abstracta específica del mismo; por esta misma causa Hamilton, aunque fue un visionario, no pudo, como otros contemporáneos, analizar al ejecutivo como objeto de estudio. La idea no existe sin antes existir el hecho.

Otro filósofo político, John Stuart Mill, escribió en su --

---

pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no parar hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimirlle una marcha rápida, su fuerza la abandona. Por poco que sus medidas tengan necesidad del concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esta inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia". *Ibid*, p. 101.

obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (1861) un notable capítulo -el IV-, en el que se encuentra el primer tratamiento de las características del ejecutivo moderno y del servicio civil de carrera, problemas que van de la mano. En lo referente al ejecutivo, Mill está preocupado por cinco materias: 1) - la unidad de mando; 2) la responsabilidad oficial; 3) la decisión unipersonal; 4) el carácter consultivo de los consejos; y 5) el tipo de nombramiento. Debe mencionarse con énfasis, que Mill no sólo trasmite la experiencia inglesa, sino también el caso colonial de la India. La obra de Mill nos sitúa en el momento mismo en el cual el ejecutivo inglés se ha consolidado y, a la par, ha comenzado por establecer una burocracia de carrera.

Mill parte de la división de funciones en el ejecutivo, funciones adscritas precisamente a cada ministerio para evitar trastornos y duplicidades. Cada ministro debe ser jefe único de su dependencia, es decir, debe tener *unidad de mando*.<sup>53/</sup> Esto supone no sólo una autoridad lineal, sino también la concentración de los medios de administración bajo la autoridad del ministro. Por tanto, esto le hace, además de autoridad, un funcionario que ha asumido responsabilidades. El ministro es una *autoridad responsable*.<sup>54/</sup> Mill nos muestra un momento histórico crucial, señala-

---

<sup>53/</sup> "Cuando el objetivo a lograrse es único (como el de tener un ejército eficiente), la autoridad comisionada para alcanzarlo debe ser única también". Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, p. 226.

<sup>54/</sup> "Como regla general cada función ejecutiva superior o subordinada, debe constituir la labor concreta de un individuo determinado. Todo el mundo debe saber quién lleva al cabo - -

do por la pugna entre las viejas juntas y consejos colegiales, - con los mandos ejecutivos unificados. Mill critica a las juntas porque más que debilitar la responsabilidad, la destruyen.<sup>55/</sup>

Los sistemas colegiales, por su parte, no deben desaparecer, sino asumir su carácter meramente consultivo con respecto del ministro. Las decisiones de éste, como autoridad responsable, contrastan completamente con las antiguas juntas en el sentido en que las decisiones son unipersonales y, por tanto, de su responsabilidad personal. Por esto mismo, los hombres que laboran con el ministro serán nombrados y removidos directamente por él, en la misma forma en que él ha sido designado por el jefe de Estado.<sup>56/</sup>

---

ciertas cosas, o por culpa de quién se deja algo de realizar. Cuando nadie sabe quién es el responsable, la responsabilidad es nula, y ésta, ni aun cuando es real, puede dividirse sin que se debilite". *Ibid*, p. 227.

55/ Para Mill el compartir responsabilidad la debilita. "Hay dos modos de compartir la responsabilidad; uno solo la debilita, el otro la destruye totalmente. Se debilita cuando se requiere el concurso de más de un funcionario para el mismo acto... la situación empeora cuando el acto mismo es sólo de una mayoría -una junta que delibere a puerta cerrada sin que nadie sepa nada, o excepto de un caso extremo, no tenga probabilidad de saber si un miembro votó en lo individual por el acto o en contra de él". *Ibid*, p. 228.

56/ "Uno de los principios más importantes de un buen gobierno - en una constitución popular consiste en que ningún funcionario ejecutivo debe ser electo por sufragio popular, por los votos del pueblo mismo, ni por los de sus representantes. - Los asuntos totales del gobierno constituyen un empleo de habilidad, cuyo desempeño requiere cualidades que son de clase especial y profesional ... a todos los funcionarios públicos subordinados que no sean nombrados por algún certamen público, deberá seleccionárseles bajo la responsabilidad directa del ministro a quien sirven ... El funcionario que hace los nombramientos debe ser la única persona autorizada para destituir a un funcionario subordinado que lo merezca". *Ibid*, p. 232.

Con respecto al servicio civil, Mill está interesado por -- tres problemas: 1) el sistema de méritos; 2) el ingreso por examen; y 3) las formas de promoción. Le preocupa especialmente la continuidad administrativa, misma a la que observa garantizada - por la burocracia profesional, el servicio civil inglés, que se - considera como arquetipo entre los publiadministrativistas. El - servicio civil<sup>57/</sup> se fundamenta en el mérito, en la capacidad pro- fesional. El ingreso al servicio civil implica la demostración - inicial de esa capacidad, porque el ingreso supone un examen pre- vio de conocimientos.<sup>58/</sup> Del mismo modo, se establece un sistema de promoción que incluye el mérito y la antigüedad.<sup>59/</sup> La obra - de Mill, en fin, es una ventana que nos permite observar el desem- barazo del ejecutivo inglés con respecto de las formas colegiales de administración, así como su gradual ascenso como centro de po- der.

---

57/ "Respecto a ese grande e importante cuerpo que constituye la fuerza permanente del servicio público, a esos servidores que no cambian con los cambios de la política, sino que se quedan para ayudar a cada ministro con su experiencia y sus tradicio- nes, que le informan por medio de su conocimiento del cargo, y que dirigen los detalles oficiales bajo su control oficial ... es inadmisible que se les destituya y se les prive de to- do el beneficio de su actuación previa". *Ibid*, p. 239.

58/ Debe practicarse un examen público "por personas ajena a la política, que son de la misma calidad y condición de los si- nodales en las universidades". *Ibid*, p. 240.

59/ "Aun cuando la admisión inicial a un empleo gubernamental se resuelva por concurso, en la mayoría de los casos es imposi- ble aplicar la misma norma para los ascensos ... las personas cuyas labores sean de carácter rutinario deben ascender, por antigüedad, al punto más elevado al que pueda conducirlos la práctica de su cargo, en tanto que aquellos a quienes se en- comiendan actividades de confianza /será por<sup>7</sup> ... verdadero mérito". *Ibid*, pp. 245-246.

La Administración Pública tiene una tradición de estudio que se remonta a Bodino; incluye a Hobbes, Rousseau, Paine, Hamilton, Hegel, Marx, Tocqueville y Mill. Las aportaciones de estos pensadores deben servir como fuente al replanteamiento de la Administración Pública. Su obra habrá de servir para hacer de la Administración Pública una disciplina de la realidad, no un estudio teológico y celestial; contribuirá a poner nuestra disciplina sobre cimientos de acero, no en los pies de barro en los que ahora se encuentra.

La obra de Juan Bodino, Tomás Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, Tomás Paine, Alejandro Hamilton, Jorge Guillermo Federico Hegel, Carlos Marx, Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, así como la de otros científicos sociales que muy probablemente sean fuente importante de conocimiento, está esperando a los estudiosos de la Administración Pública. Ningún publiadministrativista, ningún politólogo, puede seguir prescindiendo de aquellos pensadores si desea estudiar *realmente* -es decir, dentro de la *realidad*- la Administración Pública como un campo de conocimiento de hechos. Vale la pena que los estudiosos de la Administración Pública nos asomemos a la obra de Bodino y Tocqueville, de Hegel y Mill, de Hamilton y Hobbes, de Rousseau y Paine, de Marx; encontraremos en su lectura, sobre la administración pública, un camino sólido y prometedor para estudiar el fenómeno social más abandonado, más tergiversado, más deformado, más calumniado. La invitación sigue abierta.

Sin embargo, Bodino, Hobbes, Rousseau, Paine, Hamilton, Hegel, Marx, Tocqueville y Mill no constituyen sino el principio - del camino; marcan el sendero, pero no son todo el sendero. Toca al estudiioso, después de seguir sus pasos, desarrollar y producir sus tesis, sus ideas, sus aportaciones, para crear nuevo conocimiento. Aquellos son la tradición en el estudio de la Administración Pública capitalista; son el testimonio de la Administración Pública como disciplina con sus propias fuentes de conocimiento, como un campo académico con tradición y antecedentes. La Administración Pública no necesita "importar" profetas y santones de la administración privada, ni grandes "maestros" de otras disciplinas. La Administración Pública tiene sus propias raíces, sus - propios cimientos, puestos en tierra de la realidad; ya es tiempo que los publiadministrativistas se olviden de la teología administrativa y comiencen por situar la Administración Pública sobre bases reales. Estamos muy a tiempo, hay que comenzar.

Y, sin olvidar a Wilson y White; a Simon y Waldo, debemos y es posible, rescatar de la Administración Pública contemporánea - lo mucho de rico que hay en ella. No debemos poner una lápida sobre la Administración Pública, con un epitafio que glorifique en muerte a la que en vida no lo mereció. Debemos impugnarla, someterla a crítica; disentir con ella. Sólo así podrá, por causa de la contradicción dialéctica, engendrarse la nueva Administración Pública en el cuerpo caduco de la antigua disciplina. Si dudamos de la vieja Administración Pública, podremos producir una nueva, superior. Sólo en el momento en el cual dejemos de creer teolo-

galmente en la Administración Pública, podremos comenzar a crear una verdadera disciplina científica. En la medida en que dejemos en el librero la biblia administrativa, con sus artículos de fe, con sus pecados y amonestaciones, tendremos ante nuestros ojos - ese producto terrenal de los hombres que se llama administración pública.

### TERCERA PARTE

## LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

## XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

## DOCE CONCLUSIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

Aunque sus orígenes mediatos se remontan al modo de producción asiático, la administración pública del Estado capitalista - es un objeto de estudio cuya existencia data del siglo XVI, es de cir, de la época de la monarquía absoluta surgida de las cenizas - del feudalismo. Es, a la par que un producto histórico, el resultado de la lucha de clases expresada en la época del antiguo régimen y en las distintas fases en las que se ha manifestado la relación entre la administración pública y la propia lucha de clases; es decir, las revoluciones burguesas y el fortalecimiento del poder ejecutivo, acontecidos entre el siglo XVIII y el XIX, pero - que han dejado su profunda huella en nuestro propio siglo.

El modo de producción capitalista elimina el complejo indiferenciado sociedad-Estado, característico del feudalismo. En la Edad Media la sociedad política implica, a la vez, un Estado civil; hay una confusión entre lo público y lo privado. No existe, de este modo, ni administración pública ni administración privada. En el capitalismo, en contraste, hay una separación entre la sociedad y el Estado, quedando distinguidas las funciones generales -de interés común- de las actividades particulares -de interés - privado. Desde entonces brotó la división entre vida pública y - vida privada, entre interés colectivo e intereses particulares.

Este hecho origina y determina el reemplazo de la unidad es-

tamental de la administración medieval, por dos formas diametralmente opuestas: la administración del Estado, es decir, la administración pública, y las administraciones de los organismos productivos de la sociedad, las administraciones privadas. La primera se caracteriza, en general, por ser única como administración del Estado; las segundas, en contraste, por su pluralidad al abarcar las múltiples empresas de la sociedad.

La administración pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. La dirección administrativa brota de la división social del trabajo; de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil. Por su parte, el dominio político surge de la lucha de clases, de las relaciones de señorío y servidumbre que imperan en la sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado. Dirección y dominio, así, integran en unidad la naturaleza dialéctica de la administración pública.

La administración privada es constituida en forma particular en el seno de las organizaciones productivas de la sociedad civil, mediante las cuales la burguesía acomete los trabajos particulares. La administración privada consiste en la gerencia que dirige y domina el trabajo material de los obreros, haciendo realidad la supremacía del capital sobre el trabajo.

Aunque el término administración pública es formulado y usa-

do desde la época de los romanos, su concepción más pura y típica tiene lugar en el capitalismo en contraposición a la administración privada. La oposición administración pública-administración privada, verdadera antinomia y real dicotomía insuficientemente estudiada, es una expresión del divorcio entre el Estado y la sociedad y, por tanto, de la separación entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e intereses particulares. Por eso es que tal distinción no aparece fundamentada en la equivalencia o similitud de ambas, sino en su oposición, como representaciones contradictorias de formas distintas. La administración pública, como pública, representa al Estado y se esfuerza en especificar su universalidad en la particularidad de la sociedad; la administración privada, por su parte, representa la particularidad y el individualismo de la sociedad civil, pero en ningún momento universaliza semejante individualidad en el Estado, porque no tiene vínculo alguno con él; la administración privada es la sublimación del individualismo egoísta de la sociedad civil.

La administración pública y la administración privada, pues, son radicalmente opuestas y, aunque los ideólogos de la segunda han propuesto la subordinación de la primera a la administración privada, bajo el velo de principios idénticos, sólo encontramos como denominador común entre ambas su papel en la reproducción del imperio del capital sobre el trabajo. La comunión entre la administración pública y la administración privada es perceptible en dos aspectos:

Primero, en la tarea de armonización y coordinación del tra-

bajo cooperativo. La administración pública dirige, por medio de funciones generales, el trabajo conjunto de las distintas esferas de la sociedad; armoniza y coordina la actividad productiva total de la sociedad, como compensación a la división social del trabajo. La administración privada, que se plasma en la gerencia capitalista, también dirige lo que como actividad particular de cada empresa se ha convertido en una misión general, es decir, armoniza y coordina la actividad productiva total de la propia empresa, como compensación a la división técnica del trabajo en el interior del establecimiento fabril.

Segundo, en la tarea de control y subordinación de los sometidos por parte de los sometedores. La administración pública - tiene como misión garantizar el imperio del capital sobre el trabajo, por lo que su propia existencia es un producto de las luchas de clases al nivel de la sociedad y, por tanto, del propio Estado, en la medida que es el Estado mismo el que debe paliar tales luchas; por ello, siendo la administración pública un producto de las clases y sus conflictos, habrá de asumir como tarea el coadyuvar a la reproducción de esas clases sin reproducir sus conflictos. La administración privada no garantiza el imperio del capital sobre el trabajo, es el imperio mismo; pero, como la administración pública, es también un producto de las clases y sus antagonismos y debe participar en la reproducción de las clases sin reproducir sus antagonismos.

Por tanto, la comunidad de la administración pública y la administración privada no brota de su identidad, pero tampoco de su

equivalencia. Surge de sus orígenes sociales comunes y de sus misiones igualmente comunes, pero con respecto a dos problemas: sus orígenes en las luchas de clases y sus misiones paliativas de tales luchas; sus orígenes en la división del trabajo y sus misiones de armonización y coordinación compensatoria de tal división del trabajo. Esto no quiere decir, con mucho, que la administración pública y la administración privada sean idénticas ni que os tenten principios comunes; son distintas, opuestas, pero se relacionan en un punto: su papel en la reproducción del imperio del capital sobre el trabajo y la armonización y coordinación del trabajo social y asociado.

De todo lo anterior se desprende la nulidad de toda aseveración que argumente la oposición de la administración y la política. Ni en la administración pública, ni tampoco en la administración privada, encontramos una separación entre dirección y dominio sino, en su lugar, una unidad dialéctica. De este modo, si bien resulta difícil explicarse la división entre dominio y dirección en la empresa privada, más lo es en la propia administración pública. Si la administración privada, *civil* como es, desmiente toda antinomia entre la conducción del trabajo cooperativo asociado y el imperio del capital sobre el trabajo, más lo hace la propia administración pública, *política* como es, con lo que respecta a la dicotomía política-administración.

La administración pública, como lo hemos afirmado, es la acción del Estado en el seno de la sociedad. Pero la administración pública, como acción, es ejecución, es decir, el poder ejecu-

tivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad. En el ejecutivo se plasman el dominio y la dirección, se concretan en unidad la política y la administración como ejecución, como realización de la acción del Estado en la sociedad. - Por tanto, la dicotomía política-administración es falsa como realidad y falsa como dicotomía, es decir, como conceptualización que debiera representar una realidad. Es falsa como realidad porque no existe, es falsa como dicotomía porque no representa algo real.

Puede decirse, conforme todo lo anterior, que la administración pública no es la administración de la sociedad, sino la administración del Estado en la sociedad, el poder ejecutivo que goberna en interés de las clases dominantes en la medida en que - el Estado es su propio representante. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad, es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad.

Política y administración, tan frecuente y artificialmente - opuestas, disociadas, escindidas, son la unidad dialéctica de la administración pública. Tal unidad, por tanto, excluye toda separación o toda reducción de una a la otra. Decir administración - pública es decir, a la vez, política y administración. No es accidental que por administración se entienda la dirección colectiva del aparato productivo de la sociedad; tampoco lo es que por - pública se comprenda el carácter político del Estado como dominio sobre la sociedad. Reducir puramente la administración pública a

su naturaleza administrativa es deformarla, convertirla en un instrumento cibernetico, racional y neutral; reducir puramente la administración pública a su naturaleza política es confundirla en - el pantano de la "política pública" e identificar su carácter al de los partidos y los grupos de presión, indiferenciarla de parlamentos y tribunales.

Reducir la administración pública a la administración o a la política deriva en una misma situación: la de engendrar un monstruo mecánico, un leviatán artificial independizado no sólo de su raíz social, sino también de su pertenencia estatal. Una concepción como ésta malforma la realidad histórica de la administración pública y deforma su unitario carácter político y administrativo, al situarla al margen de los acontecimientos históricos, - fuera de la realidad misma. La administración pública pierde identidad y se evapora como campo sustantivo de estudio.

Pero no sólo es inadmisible la reducción de la administración pública a la administración o a la política, sino también la reducción de la política a la administración pública, es decir, a la administración. Cuando decimos que la administración pública es dominio político, es decir, política, estamos afirmando que la naturaleza sustancial de aquella como acción del Estado en la sociedad está regida por el principio del propio Estado, esto es, por su naturaleza política entendida como contraparte a la naturaleza civil de la sociedad. Por tanto, ni el Estado ni la política son reductibles a la administración pública; el Estado integra en su seno, el régimen, el conjunto de las instituciones políticas en-

tre las cuales se encuentra, como una de ellas, la propia administración pública plasmada en el poder ejecutivo. La política, por su parte, tampoco se limita a la administración pública sino que implica una esfera de problemas que no sólo definen el Estado como Estado político, sino también empapan de ella misma a las instituciones sociales que entran en contacto con él; incluye, así, todos los aspectos de la sociedad que entran en contacto con el -Estado, sea por la acción del Estado en la sociedad -la administración pública- o por la acción de la sociedad en el Estado -el legislativo, los partidos, los sindicatos y otros gremios clásicos-. El mundo del Estado y la política, en suma, es más comprensivo que el de la administración pública y, desde luego, lo incluye.

Sin embargo, lo usual no es la reducción de la política a la administración pública, sino la reducción doble de la administración pública a la política, por una parte, y a la administración, por la otra. El primer caso es frecuente entre los polítólogos; el segundo entre los gerencialistas. Ambos, empero, son igualmente peligrosos por cuanto no sólo reducen el significado de la administración pública, sino que distorsionan y falsifican su definición como centro institucional de poder del Estado.

Para comprender la administración pública en su doble naturaleza de política y administración, habrá de ser estudiada como producto histórico del modo de producción capitalista. Esta perspectiva permitirá la formulación de leyes del desarrollo de la administración pública, que provisionalmente elaboradas evidencian

un problema esencial para su estudio: la relación entre el desarrollo de la organización y acción gubernamental y las condiciones históricas en las cuales se engendró y se desenvuelve el modo de producción capitalista. Tal relación puede plantearse en doce conclusiones de la administración pública del Estado capitalista.

## I

El modo de producción capitalista está caracterizado por la división de la sociedad y el Estado, división cuyos orígenes se encuentran en la destrucción del feudalismo y la abolición, por tanto, de aquello que lo caracterizaba: la identidad de la sociedad y el Estado.

El capitalismo es la forma de producción aparecida en los albores del siglo XVI -si bien ya comienza a evidenciarse desde el siglo XIII- a raíz de la liquidación de la propiedad terrateniente, de las relaciones de servidumbre y del dominio feudal. La abolición de la propiedad territorial feudal y, con ello, la dissolución de los señoríos patrimoniales, creó las condiciones dentro de las cuales la antigua y endeble monarquía medieval se convirtió en la fortalecida monarquía absoluta a cuyo cargo quedaron las funciones generales del Estado, en contraste con la atribución de las actividades individuales encomendadas a la sociedad civil.

A diferencia del feudalismo, en el modo de producción capitalista las clases quedaron desligadas de las funciones generales,

dejaron de tener un carácter político y asumieron una naturaleza puramente civil, es decir, social. La producción mercantil, el comercio, las finanzas y otras muchas actividades, adquirieron un matiz privado y fueron selladas por el principio del lucro, por la ganancia del empresario. La burguesía demandó tales trabajos, los aisgó a la particularidad de los individuos y se los atribuyó como actividades "naturalmente" privadas.

El Estado, por su parte, como Estado político, se atribuyó - a sí mismo en la monarquía absoluta la realización de las funciones generales que fueron arrancadas a la sociedad, desvinculadas de su individualidad, las cuales, al través de la administración pública, se concretaron de funciones universales en actos particulares y detallados. La primera revolución burguesa cumplió su misión: liquidar el feudalismo y sentar -con fundamento, a su vez, en la división del Estado y la sociedad- las bases materiales y -sociales para su dominio económico de clase.

## II

La burguesía coexistió en santa paz con la nobleza real, en tanto la monarquía absoluta cumplió la función de expropiar el poder feudal.

La supremacía política, no obstante, se encontraba inclinada del lado de la nobleza que, por esto, estaba en posesión de los -cargos administrativos de las instituciones políticas burguesas. En condiciones históricas tales, la nueva sociedad no podía sino

implicar la coexistencia de elementos burgueses y residuos medievales; en ella, la antigua monarquía medieval encuentra condiciones que favorecen su desarrollo y permiten la gradual, pero rápida, transformación de sus antiguos caracteres descentralizados, - laxos y poliárquicos, en atributos absolutistas y despóticos propios de una monarquía fuerte y unificada. El modo de producción capitalista implica una estructura económica dinámica y favorable que, como suelo fértil, hace florecer la centralización política y administrativa.

### III

A pesar de que la monarquía absoluta tiende gradual y sistemáticamente a erradicar los vestigios medievales, nunca logrará - del todo desterrarlos de su administración. La administración de la monarquía absoluta conlleva una curiosa mezcla de elementos testamentales y elementos burocráticos -con el predominio de los segundos- que confunden la legislación y la ejecución en las manos del monarca. En una confusión institucional de esta naturaleza, no hay poder ejecutivo ni poder legislativo, sino legislación y ejecución confundidas en la voluntad del rey. La diferenciación entre el legislativo y el ejecutivo, por tanto, sólo es posible - con la eliminación del carácter absoluto y despótico de la nueva monarquía, es decir, por la liquidación de la propia monarquía absoluta y despótica.

La Revolución Inglesa del siglo XVII es la primera manifestación de fuerza del parlamento burgués frente al ejecutivo real y, de este modo, el primer testimonio de su mutua diferenciación.

Pero es la Revolución Francesa el primer triunfo del legislativo sobre el ejecutivo y el principio de su plena diferenciación; es el poder parlamentario de la burguesía quien se instaura como dominio político. La burguesía, dueña de los Estados Generales, posesionada del recinto parlamentario, no puede dominar sino en la medida en que la legislación se haga realidad en sus manos. Para ello, se enfrenta al rey como titular del ejecutivo, atribuyendo para sí la representación de la Nación y el derecho constitucional de decidir su destino. La Revolución Francesa, al definir con toda nitidez la contraposición entre el Estado y la sociedad, al erradicar los remanentes feudales, separa con precisión las esferas de la legislación y la ejecución y las sitúa distintivamente como instituciones de la sociedad y el Estado respectivamente establecidas para su mutua comunicación.

La transformación se ha consumado: la antigua confusión de la administración pública en el seno de las instituciones monárquicas -estamentales y burocráticas-, toma un perfil estrictamente burocrático y se sitúa cabalmente en el seno del poder ejecutivo. La Revolución Francesa rescata a la administración pública de la confusión estamental, haciéndola resaltar como organización puramente burocrática, es decir, jerárquica, especializada, forma-

lizada, atribuida naturalmente al ejecutivo.

En la medida en que la administración pública queda situada de lleno en el seno del poder ejecutivo o, más bien, en el grado en que se identifican, se expresa con toda transparencia su desembarazo con respecto a las reliquias medievales y su plena composición burocrática. La administración pública del Estado capitalista no se burocratiza plenamente sino en la época de la Revolución Francesa, cuando han desaparecido totalmente de su organización - los remanentes medievales.

La irrefrenada centralización creada por la monarquía absoluta no sólo sigue su curso, sino que es estimulada por la propia Revolución. Por eso la república parlamentaria del 89 sólo tendrá breve vida.

El parlamentarismo implica representación multiclassista, difusión y desconcentración de focos de poder y, por definición, significa un estímulo a la lucha de clases; es un peligro para la supremacía de las clases dominantes. El parlamentarismo, máxima conquista institucional y política de la burguesía frente al antiguo régimen, pone en peligro la existencia no sólo del poder político de la burguesía, sino su propia existencia como clase. Apenas termina de desarrollar al legislativo -elevarlo como centro cimero de su poder- la burguesía decide su caída; ahora desarrolla al ejecutivo y, en su momento, también decidirá su ocaso.

Entre los años que van de la Revolución Francesa a Luis Bonaparte, la república parlamentaria se alterna con la restauración

y el Imperio, pero a fin de cuentas desaparece con la extinción - del poder parlamentario. Si el parlamentarismo atiza el fuego de la lucha de clases, de la contienda política, de la oratoria proselitista, de los clubes partidistas, de la opinión pública y de los duelos periodísticos, está atentando no sólo contra el interés económico de la burguesía, sino también contra su interés político. En contraste al parlamento, el poder ejecutivo se presenta frente a la burguesía como garantía de la seguridad de sus intereses políticos y como reserva inagotable de beneficios para su interés económico.

El poder ejecutivo no sólo ostenta el poder coercitivo del Estado, sino también sus medios de persuasión y su poder económico. Sus instituciones son un canal por el cual fluyen a las arcas de la burguesía los impuestos cobrados a los contribuyentes; tributos sustraídos a todos pero que sólo retornan a sus bolsillos. Fluyen también las ganancias que como ahorros brotan de la protección arancelaria, las exenciones fiscales, las concesiones de obras públicas y los contratos de compras gubernamentales. En fin, el poder ejecutivo es el "cuerno de la abundancia" que suministra beneficios a la burguesía, por cuanto hace o deja de hacer, pero siempre en su beneficio.

De este modo, si el legislativo es el atizador del fuego de la lucha de clases, el ejecutivo es su extintor. El ejecutivo detenta al ejército, a la policía, a los medios de violencia del Estado, cuya finalidad consiste en mantener el orden, a saber, el orden burgués. Los medios de represión del Estado limitan la ca-

pacidad de acción del proletariado y posibilitan la salvaguarda - de la "paz social", tan necesaria para la sociedad burguesa. En la medida en que el ejecutivo pueda reprimir el poder de las clases dominadas, garantizará en el seno del Estado la unidad política de las clases dominantes.

V

El auge del ejecutivo y el debilitamiento del legislativo - evidencian, a mediados del siglo XIX, la consumación, la culminación, de la división del Estado y la sociedad. Desaparecido todo vestigio feudal, la contraposición entre el Estado y la sociedad se da con toda nitidez, con toda transparencia.

El fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo implica el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad; significa la supremacía de la delegación ejecutiva del Estado, frente a la delegación legislativa de la sociedad. Es, en suma, el fortalecimiento de la autonomía del Estado frente a la sociedad. A partir de este momento, ejecutivo fuerte es sinónimo de Estado fuerte.

VI

El fortalecimiento del ejecutivo dentro del régimen político del Estado capitalista, lleva aparejada la concentración en sus manos de las atribuciones ejecutivas, es decir, la administración pública como capacidad de acción del propio Estado.

A excepción de las actividades ejecutivas del poder judicial -el judicial es esencialmente un órgano estatal ejecutivo-, el poder ejecutivo concentra y asume toda la capacidad actuante que el Estado tiene sobre la sociedad. Es en este momento cuando a partir de su identidad natural con el ejecutivo, la administración pública consolida en sustancia su distinción con respecto a otras instituciones políticas; es el momento cuando la administración pública brota al desnudo, liberada de las últimas rémoras estamentales, plenamente burocratizada, jerarquizada, centralizada, especializada y diferenciada. Es entonces cuando surge como fenómeno distinto, suficientemente atractivo a los ojos del investigador, como objeto de estudio antaño confundido en las reliquias medievales, que impedían su apreciación con claridad.

La administración pública es la última institución del Estado capitalista en la que se perciben los estertores precapitalistas, la última en aparecer en toda su desnudez como objeto de estudio cuya expresión abstracta representa con toda pureza, plenitud y fidelidad el hecho real: la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad.

## VII

Europa es la cuna del estudio de la Administración Pública. Los primeros análisis de la acción gubernamental son realizados -en Francia por Bodino y en Inglaterra por Hobbes; después apare-

cen los trabajos de Rousseau, Marx\* y Tocqueville en la primera y los de Paine y Mill en la segunda. Por su parte, en Alemania los primeros estudios corresponden a Hegel, Marx y Weber. Sin embargo, para los filósofos políticos la administración pública es un problema secundario, indirecto y accesorio, dentro del estudio general de la política.

Por tanto, aunque Francia es el primer país donde se evidencia y consuma la división del Estado y la sociedad -y por extensión, el ejecutivo se concreta como institución sustancial y diferenciada-, el estudio de la Administración Pública no tiene un desarrollo como disciplina académica. Es en Estados Unidos donde se inaugura la Administración Pública como disciplina que estudia la acción gubernamental, como un campo distintivo de conocimiento, pero situado en el marco más comprensivo del estudio de la política.

## VIII

En Estados Unidos la diferenciación y sustantivización del ejecutivo fue tardía -pero más radical y acelerada que en Europa porque, aunque no existían elementos feudales, el carácter autónomo de sus comunidades municipales y la fragilidad de sus gobiernos provincial y federal, estimularon la autogestión y los orga-

---

\*Marx es alemán, pero en su época fue uno de los estudiosos mejor documentados de la política y la administración pública en Francia.

nos de representación. Pero su política imperialista y la consolidación del carácter burgués de su modo de producción, propició una rápida separación del Estado y la sociedad produciendo, a la vez, el fortalecimiento del ejecutivo. Sin embargo, el estudio - de la Administración Pública norteamericana no surgió sólo como - una consecuencia doméstica del fortalecimiento del ejecutivo, si- no también por la enorme influencia de la filosofía clásica alema- na entre los académicos norteamericanos, sobre todo entre los tra- tadiestas de la política.

Según se puede apreciar en los trabajos de Hamilton y Tocque- ville, entre las dos últimas décadas del siglo XVIII y las tres - primeras del XIX, en Estados Unidos sólo se percibe una virtual - división del Estado y la sociedad que, a su vez, se refleja en la supremacía del legislativo sobre el ejecutivo. Por tanto, las - obras de Hamilton y Tocqueville no hacen sino reflejar estos hechos, es decir, la precaria división del Estado y la sociedad, y la hege- monía del legislativo. Evidentemente la imagen cambió durante el siglo XIX y, sobre todo en el XX, merced a la expansión norteameri- cana en el mundo. A fines del siglo pasado ya era evidente la su- premacía del ejecutivo, pero también la enorme fuerza conservada, hasta la fecha, por el legislativo. En Estados Unidos la divi- - sión del Estado y la sociedad tuvo efectos diferentes a Europa, - efectos que muestran tal división sin un fortalecimiento total - del Estado a expensas de la sociedad, sino más bien un cierto - equilibrio entre ambos que culmina con una relativa inclinación - hacia el lado del ejecutivo.

Además de la relativa fuerza del Estado frente a la sociedad, el carácter descentralizado y autónomo de los estados-miembros y los municipios ha situado en ellos una gran cantidad de atribuciones que, en un país europeo, hubieran correspondido al ejecutivo nacional.

Por todo esto, la nítida división del Estado y la sociedad - norteamericana no se correspondió con el fortalecimiento del ejecutivo, tal como ocurrió en Europa. En Estados Unidos presenciamos una relativa atenuación de los poderes del ejecutivo, pero - presenciamos también su separación completa como institución del Estado. Este es el origen de la miopía de los publiadministrativistas norteamericanos, quienes no comprendieron la dualidad legislativo-ejecutivo y la sustituyeron por la dicotomía política-administración, dicotomía inspirada en una deformación de aquella dualidad convertida en tema de estudio en Europa hasta el siglo - pasado, pero no en Estados Unidos. Los estudiosos norteamericanos no llegaron a entender la dualidad legislativo-ejecutivo de - su propio país y, bajo la influencia alemana de la Teoría General del Estado, hicieron de esa dualidad europea una dicotomía política-administración norteamericana.

Existen evidencias en "The study of administration" de Wilson, fundador de la Administración Pública como disciplina basada en la multicitada dicotomía, que testimonian como fuente de inspiración al politólogo alemán Blunschli, uno de los más eminentes - tratadistas del Estado decimonónico. En Goodnow, por su parte, - son perceptibles las influencias europeas del esquema bipartito -

de poderes y en Willoughby la inspiración en el régimen político inglés. Así, los fundadores norteamericanos de la Administración Pública no pueden considerarse sino discípulos de los filósofos - políticos europeos; pero como discípulos que tergiversaron y falsificaron lo esencial del pensamiento de sus maestros.

## IX

Conforme a lo anterior, puede concluirse que aunque el estudio norteamericano de la Administración Pública tiene como base - acontecimientos domésticos, también recibió una influencia muy - grande desde el otro lado del Atlántico.

El estudio de la Administración Pública en Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX, no podía ser la expresión abstracta de una realidad que aún no aparecía: el ascenso y consolidación - del ejecutivo. Pero el estudio en el siglo XX no es tampoco la - expresión abstracta de una realidad, la dualidad legislativo-ejecutivo, sino la formulación ideal de una situación igualmente - ideal: la disociación de la política y la administración.

## X

En Europa, el estudio de la Administración Pública data de - cuatro siglos atrás, pero esa ancestral tradición no tuvo continuación; en otras palabras, así como los estudiosos norteamericanos tienen por tradición la europea, los estudiosos europeos no -

tienen por tradición la suya propia, sino la de la Teoría General del Estado, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. La filosofía política europea, aunque distorsionada, fue atendida y continuada no en Europa, sino en Estados Unidos. Bodino, Hobbes, Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville encontraron los más importantes hallazgos con respecto a la acción gubernamental y formularon las más relevantes teorías sobre la administración pública, es decir, la separación del Estado y la sociedad, la dualidad legislativo-ejecutivo y el carácter mediador del poder ejecutivo. Pero no formaron prosélitos en Europa, sino en Estados Unidos, - donde se deformaron y falsificaron sus interpretaciones.

Esta situación puede esquematizarse en cinco puntos:

Primero. El estudio de la Administración Pública se realiza, entre los siglos XVI y XIX, como una secuela indirecta y secundaria de los análisis de los filósofos políticos. Tiene esta característica porque la administración pública está confundida en el seno de las instituciones políticas híbridas, estamentales y burocráticas, hasta la época de la Revolución Francesa. Comienza a ser un objeto de estudio en ese momento gracias a su desembarazo de las reliquias medievales y su ubicación precisa y cabal en el seno del ejecutivo. Esta época, pues, es una fase de formación gradual de la administración pública como objeto de estudio, fase definida por la superación también gradual de su carácter indirecto y accesorio dentro del estudio de la política.

Segundo. Los filósofos políticos no engendran prosélitos ni

escuela alguna. En su lugar, los tratadistas europeos basan el estudio de la Administración Pública en análisis formales del derecho y del Estado, análisis que desplazan a la ciencia política como campo de estudio natural de la Administración Pública.

Tercero. La tradición europea es recogida y desarrollada en Estados Unidos y sirve de base a la constitución de la Administración Pública como disciplina académica, pero como campo incluído, con cierta distinción, dentro del estudio más general de la ciencia política; pero, paradójicamente, en oposición a la política.

Cuarto. El estudio contemporáneo de la Administración Pública en Europa se impone un esfuerzo de reorientación al margen, relativamente, de los esquemas formales; se reorienta, sin embargo, hacia el estudio norteamericano adquiriendo de él sus virtudes, pero también sus defectos. Los europeos toman de los norteamericanos su gran preocupación: la crisis de identidad.

Quinto. La Administración Pública norteamericana desarrolla hasta sus últimas consecuencias la dicotomía política-administración, base de su estudio, y, por tanto, desarrolla hasta su límite la propia disciplina. La ya antigua dicotomía, formulada en 1887 por Wilson, todavía sigue inspirando tratados como el de Riggs, en 1968. Incapaz de renovación, de creatividad, la Administración Pública norteamericana desemboca en una crisis de identidad, en una crisis en la cual la disciplina se confronta con la realidad, con su realidad, como un estudio tergiversado, equívoco y desligado de la propia realidad.

Por tanto, los publiadministrativistas norteamericanos tienen el mérito de haber desarrollado, hasta su límite lo que hoy - conocemos como disciplina de la Administración Pública; es decir, el estudio de la disociación o la confusión de la administración y la política. En otras palabras, a ellos se debe el nacimiento tardío y la muerte prematura de la Administración Pública como es tudio exclusivo de la relación de la administración con la política. Se les debe la estrechez, el equívoco y la tergiversación de la Administración Pública como estudio de la administración como confusión o separación de la política.

Una interpretación de esta naturaleza fácilmente produjo la apología de la administración y el ataque a la política y, aún - más, la santificación de la primera y la satanización de la segunda. Con el propósito de elevar la administración, legitimar su - existencia, validar su estudio y cimentar su desarrollo, los estudiosos se dieron a la tarea de encontrar en ella, como virtudes, todo lo que querían ver en la política como defectos; a base de - prestigiar la administración, trataron de desprestigiar la política; a base de beatificar la administración, excomulgaron la polí- tica.

Pero una interpretación tal no dañaría el prestigio de la política, sino que pondría en crisis a la propia administración. - Enferma con el cáncer de su estrechez, de su ceguera, de su irrealidad, la Administración Pública no podía seguir confinándose a -

la confusión o al divorcio con la política, a relaciones tan irreales, sin llegar a una crisis de identidad que derivaría, necesariamente, a su muerte como disciplina académica. La crisis de identidad es el testimonio de la muerte de la Administración Pública como una disciplina confinada a una relación enfermiza con la política, que atestigua su muerte como estudio de la dicotomía política-administración. Pero también es el testimonio de la necesidad de una radical reorientación, o más bien, una real orientación, sobre la base de la filosofía política europea.

Esta crisis de identidad de la Administración Pública representa la situación del estudio de la disciplina en los momentos - actuales. La vanguardia norteamericana está en crisis y la crisis repercute en la retaguardia. Pero la vanguardia no tiene, ni tendrá, medios para resolver la crisis de la disciplina porque es un producto de esa disciplina y una de las causas de la propia crisis. Los norteamericanos no sólo no han resuelto la crisis, sino que la han hecho un objeto de estudio, incluso una moda, y no es difícil que inspire, paralelamente, otro "refrito" de la dicotomía política-administración o un nuevo "tratado" de política pública. La Administración Pública seguirá siendo un fósil, una momia a la cual se le volverán a cambiar las vendas o, como una "reorientación radical", se le someterá a un nuevo reembalsamiento.

## XII

Y sin embargo, al margen de una disciplina tal, hay un obje-

to de estudio en espera de ser tratado. La clave está dada: comencemos por la división Estado-sociedad, sigamos por el régimen político bipolar y finalicemos con el ejecutivo como mediación. Esta es la base de una verdadera reorientación del estudio del objeto; del estudio del objeto en relación con el objeto de estudio.

Ya es tiempo que dejemos la dicotomía política-administración; hace casi cien años que la estamos "rumiando".

El reto para todos los estudiosos de la Administración Pública es, entonces, enfrentarnos a la mediocridad del estudio del objeto, es decir, a nuestra propia mediocridad como estudiosos de un objeto falseado, estrecho, distorsionado. La reorientación de la Administración Pública es, ante todo, una toma de conciencia del investigador frente al objeto investigado, considerándose, él mismo, como parte de la realidad en estudio.

Tan pronto tomemos conciencia de esto, podremos hacer de la Administración Pública una disciplina digna, útil y valiosa.

TERCERA PARTE  
LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
GLOSARIO DE TERMINOS . . . . .	389-403

## GLOSARIO DE TERMINOS

Como una convención terminológica, más que una conceptualización rigurosa, se ha considerado conveniente agregar a esta obra un glosario de categorías que permita precisar el sentido con que son usadas las nociones más importantes y que aparecen frecuentemente empleadas a lo largo de la misma. Debe apuntarse, sin embargo, que tal y como son elaboradas las categorías en este glosario de ninguna manera reduce o esquematiza un concepto a una definición descriptiva y mecánica, y mucho menos, *absolutamente - unívoca*. Pensamos que las categorías son formulaciones intelectuales cuya constitución abstracta no es sino una representación ideal de hechos reales, de eventos cuyo significado tiene una base histórica; por tanto, una categoría expresa un hecho social históricamente determinado y, al modificarse las relaciones sociales implicadas con el hecho, la categoría viene a expresar una situación fáctica muy diferente. Así expuesto el problema, no cabe sino subrayarse el carácter histórico de las categorías de la administración pública.

También es oportuno mencionar que el listado terminológico aquí esbozado no encuadra ni compromete la investigación histórica y teórica de la obra, al significado relativamente precisado de las categorías; esto es, que tales categorías no son un "marco conceptual de referencia", un "modelo" o "paradigma" que antecede, guía y determina el principio, el proceso y las conclusiones de la investigación. Muy por el contrario, el listado termi-

nológico viene a ser un necesario colofón que deriva de la investigación, es decir, un producto que, a manera de conjunto de categorías, nace de los resultados de la investigación misma y expresa de manera ideal, como abstracción, lo que la viva y existente realidad representa en forma de hechos. El glosario terminológico, en fin, tiene como pretención el ilustrar al lector sobre el sentido que el autor da a las categorías empleadas en la obra, como producto de la investigación.

#### *Los términos*

*Política.* Esta categoría es polivalente. De hecho, es usada entre los pensadores en dos sentidos íntimamente relacionados, ya sea paralelamente o en forma alternativa. Por ejemplo, Weber considera que la política es: la dirección o la influencia sobre dirección del Estado, es decir, lucha por el poder; esto es, que la política es dirigir el Estado y luchar para influir sobre quienes han asumido la dirección. Otros autores confinan el término a la dirección o a la influencia sobre la dirección.

Gulick, por citar un caso, concibe la política como lucha - por el poder, no como la dirección del Estado; en contraste, -- Goodnow lo hace como dirección del Estado. Para Wilson, por su parte, la política tiene el doble significado de dirección del Estado y de lucha por el poder.

Para el caso de la Administración Pública, lo interesante es que su contacto con la política define a esta última precisamente

en ambos sentidos, pero con el énfasis en la política como dirección del Estado porque la dicotomía política-administración está planteada precisamente en esos términos.

Nuestra investigación concluye un planteamiento relativamente diferente. Sin limitar la política a su relación con la administración, sí procuramos, empero, subrayar precisamente esa relación pero no como oposición, sino como complementación. Lo que - se deriva de la investigación, precisamente no es que exista una oposición entre política y administración sino, más bien, una relación de reciprocidad. La administración pública no sólo no es ajena a la política, sino que es, a la vez como *administración pú*blica, administración y política.

Esta perspectiva resulta más clara cuando en la categoría política es enfatizado su carácter de *dominio*, en el sentido que el Estado se expresa políticamente como una organización de dominio o, más bien, cuando la política es concebida como el dominio del Estado sobre la sociedad. Así, sin reducir las funciones del Estado al dominio, puede sin embargo establecerse que la dominación política es una de sus actividades sustanciales cuyo objeto es, - al mismo tiempo, garantizar la hegemonía de una clase en el conjunto de la sociedad y patentizar la supremacía del Estado político sobre la sociedad civil.

*Administración.* La argumentación precedente se enlaza, directamente, con esta categoría. El dominio político representa la hegemonía de una clase en el concierto social y el imperio del

Estado sobre la sociedad; pero, bajo semejante situación yace un problema social: el carácter irreconciliable de la lucha de clases, carácter que evidencia la incapacidad de la sociedad para resolver el conflicto y que manifiesta la necesidad del Estado no para solucionarlo, sino para atenuarlo. La política es el producto del antagonismo de clases y la fórmula de supremacía de una clase, la dominante, sobre el conjunto de las restantes.

Pero si bien el Estado es, en esencia, político, no se agota en lo meramente político; el Estado es, también, sustancialmente, administrativo.

Uno de los argumentos más sólidos que fundamentan el estatus científico de la Administración Pública es la necesidad, históricamente determinada, que tienen las formas originales del Estado; la administración pública nace junto a las primeras civilizaciones del orbe, es decir, aquellas que traspasaron el umbral del pastoreo, la caza, la pesca, la recolección y la hidroagricultura, adentrándose en la agricultura a gran escala. La administración nace con la necesidad de armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como funciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado: el Estado. Este, pues, nace como un Estado administrativo, pero como un Estado precoz cuya infancia administrativa no es sino un bre-

ve prólogo al Estado político.

El fundamento de la administración es, por tanto, que ejecuta una función directiva, que guía, armoniza y coordina el conjunto social. La noción de dirección enfatiza el carácter de la administración como una función del Estado que planifica, enlaza y mueve el aparato productivo de la sociedad o que, al menos, indica y estimula el movimiento de los agentes productivos privados. La dirección administrativa, tal como aquí lo concebimos, es entonces una función íntimamente ligada a la función de dominio político del Estado que consideradas como conjunto en el seno de la administración pública, constituyen una relación entre el Estado y la sociedad.

Administración Pública. Esta tiene, pues, una naturaleza dual, a saber, política y administrativa, en la medida en que como relación entre el Estado y la sociedad, la administración pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección.

La administración pública es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto, al través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, la administración pública es el *gobierno en acción*, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Dimock, por su parte, afirmó que la administración pública es el Estado como constructor y Gulick sostuvo que es el trabajo del gobierno. Un acuerdo tal entre autores de la misma nacionalidad no es de sorprender; pero sí lo es, cuando se trata

no sólo de un pensador de otro continente y de otra época, sino de una concepción del mundo radicalmente opuesta: Marx. Pues bien, Marx coincide con sus extemporáneos norteamericanos cuando define la administración pública como la actividad organizadora del Estado. Estamos, pues, ante más que un simple acuerdo epistemológico; se trata de una categoría histórica identificable y definible como una actividad del Estado fuera del propio Estado, es decir, no de un ciclo gerencial o un proceso de gestión interno, sino de una función *extramuros* destinada a relacionarlo con la sociedad.

Tal concepción, sin embargo, no nace con Marx ni con los pensadores norteamericanos: ya se encuentra virtualmente en la obra de Bodino y Hobbes y, en forma acabada, en Rousseau, y -- Hegel. Fue Rousseau quien desarrolló en forma más elaborada, hacia el siglo XVIII, la noción de administración pública como relación del Estado y la sociedad cuando la define como una intermediación entre el soberano y los súbditos, para ejecutar las leyes; pero correspondió a Hegel el desarrollar con todo acierto la concepción del poder gubernativo como delegación del Estado en la sociedad. El problema de la administración pública como objeto de estudio es, entonces, que relaciona dos entes divididos: el Estado y la sociedad.

Estado. Esta es una categoría compleja; sin embargo, podemos acercarnos a ella tomando como base su carácter político, - en contraste al carácter civil de la sociedad. Lo mismo que el

concepto de la administración pública como relación del Estado y la sociedad, la teoría de la división del Estado y la sociedad ya se encuentra en Bodino y Hobbes y, del mismo modo, es elaborada a profundidad por Rousseau y, después, aun más, por Hegel. De hecho, en el modo de producción capitalista es difícil entender la naturaleza del Estado sin comprender la sociedad, como comprender la sociedad sin entender el Estado, por lo que el estudio del carácter civil y el carácter político de una y del otro es de una gran utilidad teórica.

Ya Marx había afirmado con todo acierto que el Estado capitalista avanzado es el que más ha progresado en su carácter político, esto es, que cuanto más progresiva es la naturaleza política del Estado más avanzado, históricamente, es el propio Estado; pero, para progresar políticamente, el Estado debe separarse de la sociedad y abolir toda concepción religiosa oficial. El Estado moderno es un Estado político, pero también un Estado secular. Entre más avanzado es el Estado, más clara y nítida es su autonomía y distinción con respecto de la sociedad.

Se ha dicho arriba que el Estado nace para atenuar los conflictos de clases y mantener unida la sociedad. Esto quiere decir que el Estado, como atenuador del antagonismo social y unificador del conjunto social, es algo externo y diferente a la sociedad ya que existe en la medida en que existen esos problemas, sin solución en el seno de la sociedad. Por tanto, puede afirmarse, con Marx, que el Estado es, desde el punto de vista polí-

tico, la organización de la sociedad; esto es, que el Estado es, desde su punto de vista, la organización de una sociedad incapaz de ordenarse por si misma, incapaz de superar sus divisiones y conflictos. El Estado es, entonces, la organización política autónoma y autocéfala de una sociedad heterónoma y heterocéfala.

**Sociedad.** En contraste al Estado, la sociedad civil toma forma y avanza en la medida en que conquista con plenitud su carácter civil, en el grado en que concreta en su seno la unidad civil de la nación y destruye el parroquialismo medieval, liberando al hombre del encasillamiento feudal. Tal liberación es, sin embargo, el rompimiento de las cadenas que atan e inhiben el egoísmo burgués, individualista y privado, el desencadenamiento de la ambición ilimitada a la ganancia. La sociedad civil, por tanto, no supera sus contradicciones sino que se muestra incapaz de superarlas; ella no se caracteriza por la igualdad, sino por el contrario, por la desigualdad; no por la unidad, sino por la división.

Atomizada en la individualidad de sus miembros privados y escindida en los agrupamientos clasistas, la sociedad civil funciona sobre la base del principio del egoísmo individual y la ganancia económica; en su seno, en sus unidades económicas, en las empresas, el individualismo y la ganancia se plasman en la explotación del trabajo asalariado y, como consecuencia, en la sus-tracción del plustrabajo.

En una situación tal, en que la sociedad civil se atomiza -

en sus unidades elementales, los individuos, el Estado no puede comportarse en relación a la sociedad sino en forma opuesta a como lo hace la sociedad en relación al Estado. El Estado político, al que están atribuidas las funciones generales que han sido desglosadas de la sociedad, no puede sino tener una relación individualizadora con la sociedad, relación que sólo es posible mediante una actividad que específica y detalla en operaciones - concretas, las normas de carácter general: la administración pública. En contraste, si la sociedad se desagrega en sus individuos, hasta el mínimo, no puede sino tener una relación universalizadora con el Estado, relación que sólo es posible mediante agrupamientos de individuos: las clases.

*Clases sociales.* La categoría clase social no solo es compleja y tiene, a la vez, un carácter especialmente polémico, -- sino que también es un campo de conocimiento tradicionalmente marginado del estudio de la administración pública. Esto nos inclinó a relativizar convencionalmente el concepto de clase social, a su relación con la administración pública, ambos como vínculos entre el Estado y la Sociedad.

Tal como se ha visto, una sociedad escindida en clases puede agregar en ellas a sus individuos y paliar, al menos parcialmente, los efectos atomizantes y desgregadores de una situación como esta. La clase, por tanto, puede agregar individuos y posibilitar la expresión colectivizada de su voluntad en una representación parlamentaria; la clase, por tanto, resuelve rela-

tivamente el individualismo y sirve de relación universalizadora de la sociedad y el Estado, relación que se plasma en una delegación parlamentaria.

*Poder legislativo.* El parlamento es una representación social multiclassista en el seno del Estado o, más bien, es la delegación de la sociedad civil en el Estado político. La categoría poder legislativo o parlamento, sirve para comprender como se constituye la delegación de la sociedad en el Estado, concretando en su organización la universalización que como relación hacen las clases sociales; pero también nos ayuda a entender la forma en que en la ley general es paliado, relativamente, el carácter individualista de la sociedad civil.

*Poder ejecutivo.* El ejecutivo es la contraparte del parlamento y tiene, como su denominación lo señala, el cometido de aplicar la política estatal en el seno de la sociedad civil. Tal aplicación se caracteriza por la conversión de la política del Estado, universal y general, en actividades específicas y detalladas, correspondientes a la individualidad de la sociedad civil. El ejecutivo es, pues, la delegación del Estado en la sociedad en la medida en que concreta, en su organización, la relación individualizadora que establece la administración pública entre el Estado y la sociedad.

El poder ejecutivo es un concepto estrechamente ligado al de administración pública y de hecho, en la actualidad obser-

van una relativa identidad. Tal relatividad debe tomarse en consideración porque el ejecutivo es, hoy en día el titular de la administración pública por lo que queda en claro que ésta es organizada sustancialmente en el seno del poder ejecutivo; pero que en tanto el ejecutivo es la aplicación que se da específica y detalladamente, la administración pública es la relación traductora de lo general en individual, que es presupuesta en la ejecución misma. Así, puede afirmarse que en tanto la administración pública es la relación entre el Estado y la sociedad, el ejecutivo es la concreción de esa relación en un cuadro organizado - que le sirve de delegación.

*Régimen político.* Por este se entiende el conjunto institucional del Estado, esto es, la organización que asume el Estado en términos de sus relaciones con la sociedad. El régimen político muestra la forma en que se establece la relación sociedad-Estado, por medio del legislativo, así como la relación Estado-sociedad, al través del ejecutivo, y nos ayuda a comprender la situación que guarda la autonomía del Estado frente a la propia sociedad; porque tal autonomía se refleja en el fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo, así como en la gradual y creciente centralización administrativa.

Entre más fuerte es el Estado frente a la sociedad, más poderoso es, a la vez, el ejecutivo frente al legislativo; es así porque el centro del poder de las clases dominantes yace en el ejecutivo, al situarse en su seno los intereses políticos y eco-

nómicos de esas mismas clases. El régimen político nos permite observar la lucha de clases y los esfuerzos de las clases dominantes por unificarse en torno a un centro de poder estatal. El régimen político sirve para entender, finalmente, como el gobierno tiende gradualmente a identificarse con el ejecutivo en la medida en que el centro de hegemonía de las clases dominantes pasa del parlamento al propio ejecutivo.

Gobierno. Finalmente, será abordado el gobierno como una categoría estrechamente relacionada a las categorías de poder ejecutivo y de administración pública. Así como la relativa identidad entre estas dos últimas categorías está históricamente determinada en la fase bonapartista del Estado capitalista, por la gradual, pero decidida, incorporación de la administración pública en el seno del ejecutivo, en detrimento del parlamento, la identidad del gobierno con poder ejecutivo y administración pública igualmente tiende a darse en ese momento histórico, en la medida en que la dirección de la sociedad se da al través del poder ejecutivo; esto es, en la medida en que el parlamento dega como fuerza decisiva en el concierto del Estado, pasando la función legislativa, de *jure* y de *facto*, a manos del ejecutivo.

Gobernar es, como bien lo definió Mosca, conducir política mente el conjunto del organismo del Estado e, inclusive, participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirigen. La función gubernamental pasó, hacia mediados del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo,

gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sen-  
tido público.

#### *Colofón*

El listado de categorías, tal como fue presentado, pretende rebazar un posible encasillamiento de cada una en su propia definición, derivando en el aislamiento y la autosuficiencia conceptual. Por el contrario, deseamos ligar las categorías unas a otras, de modo que como conjunto nos señalen el funcionamiento conceptual básico de la obra y aporten una idea concreta del centro teórico de la misma. Así, las categorías forman un cuadro de ideas que se desprende de la investigación y nunca un marco teórico apriorístico que sirve como supuesto. Las categorías, en suma, más que dispuestas estáticamente en un listado sucesivo, han sido organizadas y puestas en movimiento de tal modo que contribuyen a explicar el sentido en que se emplean y las relaciones que guardan entre sí.

### TERCERA PARTE

#### LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

##### XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

BIBLIOGRAFIA . . . . .	405-439
I. LIBROS . . . . .	407
II. ARTICULOS EN ANTOLOGIAS . . . . .	419
II.1. Antologías. . . . .	419
II.2. Artículos . . . . .	422
III. ARTICULOS EN REVISTAS . . . . .	429
III.1. Revistas . . . . .	429
III.2. Artículos . . . . .	431

## B I B L I O G R A F I A

## I. LIBROS

Althusser, Louis.  
*La revolución teórica de Marx.*  
México, Siglo XXI Editores. 1973.

Althusser, Louis y Etienne Balibar.  
*Para leer el capital.*  
México, Siglo XXI Editores. 1974.

Aristóteles.  
*La política.*  
Madrid, Edit. Espasa-Calpe. 1962.

Barbier, Pierre.  
*El progreso técnico y la organización del trabajo.*  
Madrid, Tauros Ediciones. 1960.

Barnard, Chester.  
*The functions of the executive.*  
Harvard University Press. 1968.

Bodino, Juan.  
*Los seis libros de la república.*  
Madrid, Edit. Aguilar. 1973.

Boulding, Kenneth.  
*The organizational revolution.*  
Chicago, Quadrangle Books. 1968.

Braverman, Harry.  
*Trabajo y capital monopolista.*  
Mexico, Edit. Nuestro Tiempo. 1975.

Burnham, James.  
*La revolución de los directores.*  
Buenos Aires, Edit. Sudamericana. 1967.

Caiden, Gerald.  
*Dynamics of public administration.*  
New York, Holt, Rinehart and Winston. 1970.

Cerroni, Umberto.  
*Marx y el derecho moderno.*  
México, Edit. Grijalbo. 1975.

Córdova, Arnaldo.  
*Sociedad y estado en el mundo moderno.*  
México, Edit. Grijalbo. 1976.

Corson, John and Joseph Harris.  
*Public administration in modern society.*  
New York, 1963.

Chapman, Brian.  
*The profession of government.*  
Londres, George Allen and Unwin. 1963.

Chevalier, Jacques et Danièle Loschak.  
*Science administrative.*  
Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 1978.

Childe, Gordon.  
*¿Qué sucedió en la historia?*  
Buenos Aires, Edit. La Pléyade. 1973.

Dahrendorf, Ralf.  
*Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial.*  
Madrid, Edit. Rialp. 1962.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock.  
*Administración pública.*  
México, UTHEA. 1967.

Duverger, Maurice.  
*Introducción a la política.*  
Caracas-Barcelona, Edic. Ariel. 1968.

Duverger, Maurice.  
*Sociología política.*  
Caracas-Barcelona, Edic. Ariel. 1968.

Eisenstadt, S.N.  
*Los sistemas políticos de los imperios.*  
Madrid, Revista de Occidente. 1966.

Ellul, Jacques.  
*Historia de las instituciones de la antigüedad.*  
Madrid, Edit. Aguilar. 1970.

Engels, Federico.  
*Anti-dúhring.*  
México, Edit. Grijalbo. 1975.

Engels, Federico.  
*El origen de la familia, la propiedad privada  
y el estado.*  
Moscú, Edit. Progreso. Sin año.

Fayol, Henri.  
*Administración industrial y general.*  
México, Edit. Herrero Hermanos. 1969.

Fioravanti, Eduardo.  
*El concepto de modo de producción.*  
Barcelona, Ediciones Península. 1974.

Fonseca Pimentel, A.  
*Teoría del estado y administración pública.*  
San José, ESAPAC. 1964.

Galbraith, John.  
*El nuevo estado industrial.*  
Barcelona, Edit. Ariel. 1974.

Gladden, E.N.  
*A history of public administration.*  
London, Frank Cass. 1972. Dos tomos.

Godelier, Maurice.  
Esquema de evolución de las sociedades.  
La Habana, Instituto del Libro. Sin año.

Godelier, Maurice.  
Teoría marxista de las sociedades precapitalistas.  
Barcelona, Edit. Estela. 1971.

Goodnow, Frank.  
Politics and administration.  
New York, The Mac Millan Company. 1900.

Guerrero, Omar.  
Teoría administrativa de la ciencia política.  
México, UNAM. 1976.

Halphen, Louis.  
Carlomagno y el imperio carolingio.  
México, UTHEA. 1955.

Hamilton, Alejandro et al.  
El federalista.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1957.

Hegel, Jorge Guillermo Federico.  
Filosofía del derecho.  
Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976.

Heller, Herman.  
Teoría del estado.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1963.

Hintze, Otto.  
Historia de las formas políticas.  
Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Hobbes, Tomás.  
Leviatán.  
Río Piedras, Universidad de Puerto Rico. 1966.

Institut Belge et Francais des Sciences Administratives.  
La administration publique.  
Paris, Armand Colin Editor. 1971.

Jacoby, Henry.  
La burocratización del mundo.  
México, Siglo XXI Editores. 1972.

Jiménez Nieto, Juan.  
Política y administración.  
Madrid, Edit. Tecnós. 1970.

Jiménez Nieto, Juan.  
Teoría general de la administración.  
Madrid, Edit. Tecnós. 1975.

Kosík, Karel.  
Dialéctica de lo concreto.  
México, Edit. Grijalbo. 1967.

Krader, Lawrence.  
La formación del estado.  
Barcelona, Nueva Colección Labor. 1972.

Lefebvre, Henri.  
Sociología de marx.  
Barcelona, Ediciones Península. 1969.

Lepawsky, Albert.  
Administración.  
México, Compañía Editorial Continental. 1961.

Locke, John.  
Ensayo sobre el gobierno civil.  
Madrid, Edit. Aguilar. 1963.

López Alvarez, Francisco.  
La administración pública y la vida económica  
de México.  
México, Edit. Porrúa. 1956.

Lukács, Georg.  
*Historia y conciencia de clase.*  
México, Edit. Grijalbo. 1969.

Mac Curdy, Howard.  
*Public administration: a bibliography.*  
Washington, The American University. 1972.

Mallart y Cutó, José.  
*Organización científica del trabajo.*  
Barcelona, Edit. Labor. 1942.

Maquiavelo, Nicolás.  
*El príncipe.*  
La Habana, Edit. de Ciencias Sociales. 1971.

March, James y Herbert Simon.  
*Teoría de la organización.*  
Barcelona, Edit. Ariel. 1969.

Marx, Carlos.  
*El capital.*  
México, Fondo de Cultura Económica. 1968. Tres tomos.

Marx, Carlos.  
*Crítica de la economía política.*  
México, Editora Nacional. 1973.

Marx, Carlos.  
*Crítica de la filosofía del derecho de Hegel.*  
México, Edit. Grijalbo. 1968.

Marx, Carlos.  
*Fundamentos de la crítica de la economía política.*  
La Habana, Edit. de Ciencias Sociales. 1970. Dos tomos.

Marx, Carlos.  
*Miseria de la filosofía.*  
México, Editora Nacional. 1973.

Marx, Carlos.  
*Preliminar a una crítica de la economía política.*  
México, Editora Nacional. 1973.

Marx, Carlos.  
*Sociología y filosofía social.*  
Buenos Aires, Lotus Mare. 1976.

Marx, Carlos y Federico Engels.  
*La ideología alemana.*  
México, Ediciones de Cultura Popular. 1974.

Marx, Carlos y Federico Engels.  
*La sagrada familia.*  
México, Edit. Grijalbo. 1967.

Marx, Carlos y Federico Engels.  
*Manifiesto del partido comunista.*  
Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras. Sin año.

Mayo, Elton.  
*Problemas de la civilización industrial.*  
Buenos Aires, Edit. Nueva Visión. 1972.

Meehan, Eugene.  
*Pensamiento político contemporáneo.*  
Madrid, Revista de Occidente. 1973.

Melotti, Umberto.  
*Marx y el tercer mundo.*  
Buenos Aires, Edit. Amorrortu. 1974.

Merton, Robert.  
*Teoría y estructura sociales.*  
México, Fondo de Cultura Económica. 1972.

Messenet, Michel.  
*La nouvelle gestion publique.*  
Paris, Editiones Hommes et Techniques. 1975.

Millet, John.  
Government and public administration.  
New York, Mac Graw Hill Co. 1959.

Mills, Wright.  
Poder, política y pueblo.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1964.

Montesquieu.  
El espíritu de las leyes.  
Río Piedras, Universidad de Puerto Rico. 1964.

Molitor, André.  
Administration publique.  
Paris, UNESCO. 1958.

Mosca, Gaetano.  
Elementi di scienza politica.  
Roma, Tipografia della Camera dei Diputati. 1895.

Muñoz Amato, Pedro.  
Introducción a la administración pública.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1973.

Nigro, Felix.  
Modern public administration.  
New York, Harper and Row Publishers. 1970.

Ostrom, Vincet.  
The intellectual crisis in american public  
administration.  
The University Alabama Press. 1974.

Paine, Tomás.  
Los derechos del hombre.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1947.

Palerm, Angel y Eric Wolf.  
Agricultura y civilización en Mesoamérica.  
México, Sep-setentas. 1972.

Palerm, Angel.  
Agricultura y sociedad en Mesoamérica.  
México, Sep-setentas. 1972.

Petit-Dutaillis, C.  
La monarquía feudal en Inglaterra y Francia  
(siglos X al XIII).  
México, UTEHA. 1961.

Pffifner, John y Robert Presthus.  
Public administration.  
New York, The Ronald Press Co. 1960.

Poulantzas, Nicos.  
Hegemonía y dominación en el estado moderno.  
Córdoba, Cuadernos de Presente y Pasado. 1975.

Poulantzas, Nicos.  
Poder político y clases sociales en el  
estado capitalista.  
México, Siglo XXI Editores. 1972.

Rehfuss, John.  
Public administration as political process.  
New York, Charles Scribner's Sons. 1973.

Roescoe, Martin.  
Administración pública.  
México, Edit. Herrero. 1973.

Rousseau, Juan Jacobo.  
Discurso sobre el origen de la desigualdad.  
México, Editora Nacional. 1963.

Rousseau, Juan Jacobo.  
El contrato social.  
México, Edit. Nacional. 1963.

Rodríguez Reyes, Alvaro.  
La administración del sector público.  
México, Edit. Herrero. 1970.

Schmitt, Carl.  
*La dictadura.*  
Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Sharkansky, Ira.  
*Administración pública.*  
México, Editores Asociados. 1971.

Sieyés.  
*¿Qué es el tercer estado?*  
Madrid, Edit. Aguilar. 1973.

Simon, Herbert et al.  
*Administración pública.*  
México, Edit. Letras. 1968.

Simon, Herbert.  
*El comportamiento administrativo.*  
Madrid, Edit. Aguilar. 1970.

Sofri, Gianni.  
*El modo de producción asiático.*  
Barcelona, Ediciones Península. 1971.

Steiss, Alan Walter.  
*Administración y presupuestos públicos.*  
México, Edit. Diana. 1975.

Taylor, Federico.  
*Principios de la administración científica.*  
México, Edit. Herrero. 1969.

Tocqueville, Alexis de.  
*La democracia en América.*  
México, Fondo de Cultura Económica. 1973.

Tocqueville, Alexis de.  
*El antiguo régimen y la revolución.*  
Madrid, Edit. Guadarrama. 1969.

Truman, David.  
*The governmental process.*  
New York, Alfred A. Knopf. 1960.

Ullmann, Walter.  
*Principios de gobierno y política en la edad media.*  
Madrid, Revista de Occidente. 1971.

Urwick, Lyndall.  
*Elementos de la administración.*  
México, Edit. Herrero. 1974.

Vegara, José María.  
*La organización científica del trabajo.*  
¿Ciencia o ideología?  
Barcelona, Edit. Fontanella. 1971.

Waldo, Dwight.  
*Estudio de la administración pública.*  
Madrid, Edit. Aguilar. 1964.

Waldo, Dwight.  
*Teoría política de la administración pública.*  
Madrid, Edit. Tecnós. 1961.

Weber, Max.  
*Economía y sociedad.*  
México, Fondo de Cultura Económica. 1964. Dos tomos.

White, Leonard.  
*Introducción al estudio de la administración pública.*  
México, Compañía General de Ediciones. 1964.

Whyte, William.  
*El hombre organización.*  
México, Fondo de Cultura Económica. 1973.

Willoughby, William.  
*The government of modern states.*  
New York, Appleton-Century Crofts. 1947.

Wittfogel, Karl.  
*Despotismo oriental.*  
Madrid, Ediciones Guadarrama. 1966.

## II. ARTICULOS EN ANTOLOGIAS

### II. 1. Antologías

Bartra, Roger (Comp.).  
*El modo de producción asiático.*  
México, Ediciones Era. 1969.

Charlesworth, James (Comp.).  
*Theory and practice of public administration.*  
Philadelphia, The American Academy of Political  
and Social Sciences. 1968.

Chesnaux, Jean et al.  
*El modo de producción asiático.*  
México, Edit. Grijalbo. 1973.

Cipolla, Carlo et al.  
*La decadencia económica de los imperios.*  
Madrid, Alianza Editorial. 1970.

Dalby, Michael and Michael Warthman (Comps.).  
*Bureaucracy in historical perspective.*  
Glenview, Scott, Foresman and Co. 1971.

Eisenstadt, S.N. (Comp.).  
*Political sociology. A reader.*  
New York, Basic Books, Inc. Publishers. 1971.

Etzioni, Amitai (Comp.).  
*Organizações complexas.*  
Sao Paulo, Edit. Atlas. 1967.

Etzioni, Amitai (Comp.).  
*A sociologic analysis in complex organizations.*  
New York, Holt, Rinehart and Winston. 1969.

Fábregas, Andrés (Comp.).  
*Antropología política. Una antología.*  
México, Prisma. 1976.

Gaus, John et al.  
*The frontiers of public administration.*  
New York, Russell and Russell. 1967.

Griffith, Ernest (Comp.).  
*Research in political science.*  
The University of Carolina Press. 1948

Gulick, Luther and Lyndall Urwick.  
*Ensayos sobre la ciencia de la administración.*  
Madrid, Escuela Nacional de  
Administración Pública. 1973.

Kliksberg, Bernardo et al.  
*Cuestionando en administración.*  
Buenos Aires, Edit. Paidós. 1973.

Lenin, V.I.  
*Obras escogidas.*  
Moscú, Edit. Progreso. Sin año. Tres tomos.

Marini, Frank (Comp.).  
*Toward a new public administration.*  
*The Minnowbrook Perspective.*  
Scranton, Chandler Publishing Co. 1972.

Mailick, Sidney y Edward van Ness (Comps.).  
*La conducta administrativa.*  
Buenos Aires, Edit. Hobbs-Sudamericana. 1966.

Marx, Carlos, Federico Engels y Maurice Godelier.  
*El modo de producción asiático.*  
Barcelona, Edit. Martínez Roca. 1969.

Marx, Carlos y Arnold Ruge.  
*Los anales franco-alemanes.*  
Barcelona, Edit. Martínez Roca. 1973.

Marx, Carlos y Eric Hobsbawm.  
Formaciones económicas precapitalistas.  
Córdoba, Cuadernos de Presente y Pasado. 1972.

Marx, Carlos y Federico Engels.  
*Cartas sobre el capital.*  
Barcelona, Edima-Edición de Materiales. 1969.

Marx, Carlos y Federico Engels.  
*Obras escogidas.*  
Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras.  
Sin año. Dos tomos.

Marx, Karl und Friedrich Engels.  
*Werke.*  
Berlin, Dietz Verlang. 1974.

Merrill, Harwood (Comp.).  
Clásicos en administración.  
México, Edit. Limusa. 1975.

Merton, Robert (Comp.).  
Reader in bureaucracy.  
Glencoe, Free Press. 1960.

Morstein Marx, Fritz (Comp.).  
Elements of public administration.  
Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1959.

Panzieri, Raniero et al.  
La división capitalista del trabajo.  
Córdoba, Cuadernos de Presente y Pasado. 1974.

Reagan, Michael (Comp.).  
The administration of public policy.  
Geniw, Scott, Foresman and Co. 1969.

Sola Pool, Ethiel (Comp.).  
Contemporary political science.  
New York, Mac Graw-Hill Co. 1967.

**Steward, Julien et al.**

*Las civilizaciones antiguas del Viejo Mundo  
y de América. Symposium sobre civilizaciones de regadío.*  
Washington, Unión Panamericana. 1955.

**Waldo, Dwight (Comp.).**

*Administración pública.*

México, Edit. Trillas. 1967.

**Wiseman, Victor (Comp.).**

*Political science.*

London, Routledge and Kegan. 1967.

## **II.2. Artículos**

**Anderson, William.**

*"Public administration".*

En Griffith, p. 68-81.

**Aymard, André.**

*"Greek cities during the classical epoch".*

En Eisenstandt, p. 202-203.

**Babbage, Charles.**

*"Sobre la división del trabajo".*

En Merrill, p. 31-43.

**Bailey, Stephen.**

*"Objectives of the theory of public administration".*

En Charlesworth, p. 128-139.

**Beard, Charles.**

*"Filosofía, ciencia y arte de la administración  
pública".*

En Waldo, p. 97-101.

**Bernardi, Aurelio.**

"Los problemas económicos del imperio romano en la época de la decadencia".  
En Cipolla, p. 27-92.

**Caldwell, Lynton.**

"Methodology in the theory of public administration".  
En Charlesworth, p. 205-235.

**Chroust, Anton-Herman.**

"The corporate idea and the body politics in the middle ages".  
En Eisenstadt, p. 226-231.

**Crozier, Michel.**

"La fabricación de hombres".  
En Kliksberg, p. 63-102.

**Dihel, Charles.**

"La decadencia económica de Bizancio".  
En Cipolla, p. 101-111.

**Dimock, Marshall.**

"The criteria and objectives of public administration".  
En Gaus, p. 116-133.

**Dimock, Marshall.**

"The meaning and scope of public administration".  
En Gaus, p. 1-12.

**Eisenstadt, S.N.**

"Bureaucracy, bureaucratization and desbureaucratization".  
En Etzioni, p. 304-312.

**Engels, Federico.**

Contribución al problema de la vivienda.  
En Marx y Engels, tomo II.

**Engels, Federico.**

El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre.  
En Marx y Engels, tomo II.

Fayol, Henri.  
"La teoría administrativa del Estado".  
En Gulick y Urwick, p. 163-180.

Finley, M.I.  
"La mano de obra y la caída de Roma".  
En Cipolla, p. 93-100.

Fletcher, Peter.  
"Public administration".  
En Wiseman, p. 51-77.

Frederickson, George.  
"Toward a new public administration".  
En Marini, p. 309-332.

Friedman, George.  
"Taylorismo y ciencias del hombre".  
En Kliksberg, p. 15-61.

Gulick, Luther.  
"La ciencia, los valores y la administración pública".  
En Gulick y Urwick, p. 281-288.

Gulick, Luther.  
"Notas sobre la teoría de la organización".  
En Gulick y Urwick, p. 33-91.

Harmon, Michael.  
"Normative theory and public administration".  
En Marini, p. 172-190.

Hintze, Otto.  
"El estado en perspectiva histórica".  
En Fábregas, p. 57-62.

Il Manifiesto.  
"La división del trabajo en la fábrica".  
En Panzieri, p. 107-132.

Kikhart, Larry.  
"Toward a theory of public administration".  
En Marini, p. 127-163.

Kliksberg, Bernardo.  
"La racionalidad irracional de la burocracia".  
En Kliksberg, p. 139-181.

Landau, Martin.  
"El concepto de la toma de decisiones en el campo  
de la administración pública".  
En Mailick y van Ness, p. 13-45.

Lenin, V.I.  
"Las tareas inmediatas del poder soviético".  
En Lenin, tomo II.

Lichfield, Edward.  
"Notes on a general theory of administration".  
En Reagan, p. 4-5.

Marx, Carlos.  
"Carta a Annenkov".  
En Marx y Engels, tomo II.

Marx, Carlos.  
"Crítica del programa de Gotha".  
En Marx y Engels, tomo II.

Marx, Carlos.  
"Cartas sobre la India".  
En Godelier, p. 71-78.

Marx, Carlos.  
"El dieciocho brumario de Luis Bonaparte".  
En Marx y Engels, tomo I.

Marx, Carlos.  
"El problema de la India oriental".  
En Godelier, p. 93-94.

Marx, Carlos.  
"La lucha de clases en Francia".  
En Marx y Engels, tomo I.

Marx, Carlos.  
"La guerra civil en Francia".  
Marx y Engels, tomo I.

Marx, Carlos.  
"La compañía de la India oriental".  
En Godelier, p. 86-92.

Marx, Carlos.  
"La India".  
En Godelier, p. 95-99.

Marx, Carlos.  
"La cuestión judía".  
En Marx y Ruge, p. 223-251.

Marx, Karl  
"Kritische randglossen zu dem artikel 'Der König von Preußen und socialreform. Von einem Preußen'".  
En Marx, Werke, tomo I, p. 392-409.

Morstein Marx, Fritz.  
"The study of public administration"  
En Morstein Marx, p. 23-48.

Palma, Armando de la.  
"La división del trabajo capitalista en  
El capital de Marx".  
En Panzieri, p. 1-40.

Panzieri, Raniero.  
"Sobre el uso capitalista de las máquinas".  
En Panzieri, p. 41-56.

**Parsons, Talcott.**

"Sugestões para um tratado sociológico de la teoria de organizacão".

En Etzioni, p. 43-57.

**Riggs, Fred.**

"Professionalism, political science and the scope of public administration".

En Charlesworth, p. 32-62.

**Salvati, Michele y Bianca Bacalli.**

"La división del trabajo. Capitalismo, socialismo y utopía".

En Panzieri, p. 57-106.

**Simon, Herbert.**

"Decision-making and administrative organization".

En Merton, p. 185-194.

**Simon, Herbert.**

"The changing theory and changing practices".

En Sola Pool, p. 86-120.

**Smith, Michael.**

"Sobre política y gobierno".

En Fábregas, p. 73-83.

**Urwick, Lyndall.**

"La función de la administración".

En Gulick y Urwick, p. 183-201.

**Urwick, Lyndall.**

"La organización como problema técnico".

En Gulick y Urwick, p. 97-145.

**Waldo, Dwight.**

"Scope of the theory of public administration".

En Charlesworth, p. 1-31.

White, Leonard.  
"The meaning of principles in public administration".  
En Gaus, p. 13-25.

Wittfogel, Karl.  
"Aspectos del desarrollo en las sociedades hidráulicas".  
En Steward, p. 45-54.

Wittfogel, Karl.  
"La teoría de la sociedad oriental".  
En Fábregas, p. 125-137.

### III. ARTICULOS EN REVISTAS

#### III.1. Revistas

- ASQ Administrative Science Quarterly, Estados Unidos.
- AMJ Advancement Management Journal, E.U.
- APSR The American Political Science Review, E.U.
- A The Annals, E.U.
- CIS Cahiers Internationaux de Sociologie.
- CEP Críticas de la Economía Política, México.
- IRAS International Review of the Administrative Sciences.
- IESS International Encyclopaedia of the Social Sciences.
- IJPA The Indian Journal of Public Administration.
- JAS Journal of Asian Studies, E.U.
- JCA Journal of Comparative Administration, E.U.
- JP Journal of Politics, E.U.
- JPA Journal of Public Administration, E.U.
- NA Nueva Antropología, México.
- PJPA Philipinne Journal of Public Administration.
- PSQ Political Science Quarterly, E.U.
- PS Political Studies, Inglaterra.
- PQ The Political Quarterly, Inglaterra.
- PAA Public Administration, Australia.
- PAI Public Administration, Inglaterra.
- PAIS Public Administration, Israel.

- PAR** Public Administration Review, E.U.
- PM** Public Management, E.U.
- QR** Quarterly Review, Inglaterra.
- RMCP** Revista Mexicana de Ciencia Política.
- RA** La Revue Administrative, Francia.
- TM** Terzo Mundo. Italia.
- WPQ** Western Political Quarterly, E.U.
- WP** World Politics.

### III.2. Artículos

Appleby, Paul.  
"Toward better public administration".  
PAR, Vol. VII, núm. 2, pp. 93-99. 1947.

Armastrong, John.  
"Old-regime administrative elites: prelude to  
modernization in France, Prussia and Russia".  
IRAS, núm. 4, pp. 21-40. 1972.

Beard, Charles.  
"Administration, a foundation of government".  
APSR, núm. 34, pp. 232-235. 1940.

Berstein, Harver.  
"The scope of public administration".  
WPQ, march, pp. 124-137. 1952.

Caiden, Gerald.  
"In defense of public administration".  
PAA, Vol. 24, núm. 3, pp. 224-228. 1965.

Caldwell, Lynton.  
"Public administration and the universities".  
PAR, Vol. 25, pp. 52-60. 1965.

Clapp, Gordon.  
"The long road to profession".  
PAR, Vol. 6, pp. 171-174. 1946.

Crisp, L.F.  
"Public administration as a profession".  
PAA, Vol. 28, pp. 125-140. 1969.

Dahl, Robert.  
"The science of public administration: three problems".  
PAR, Vol. 7, núm. 1, pp. 1-11. 1947.

Davy, Thomas.  
"Public administration as a field of  
study in the United States".  
IRAS, núm. 28, pp. 63-78. 1962.

Dhoquois, Guy.  
"Le mode de production asiatique".  
CIS, Vol. 40-41, pp. 83-92. 1966.

Dimock, Marshall.  
"What is public administration?".  
PM, Vol. 15, pp. 259-262. 1933.

Dimock, Marshall.  
"The study of administration".  
APSR, Vol. 31, pp. 28-40. 1937.

Eisenstadt, S.N.  
"Political struggle in bureaucratic societies".  
WP, Vol. 9, núm. 1, pp. 15-36. 1956.

Eisenstadt, S.N.  
"The study of oriental despotisms as systems of  
total power".  
JAS, Vol. 17, pp. 435-446. 1958.

Eisenstadt, S.N.  
"Some reflexions on the variability of development  
and organizational structures".  
ASQ, Vol. 13, núm. 3, pp. 491-497. 1968.

Framont-Maurice, A.  
"Sur la science administrative".  
RA, mai-juin, pp. 264-267. 1972.

Frederickson, George.  
"Organizational design: a post Minnowbrook perspective  
for the 'new' public administration".  
PAR, Vol. 35, núm. 4, pp. 425-435. 1975.

Gaus, John.  
"The present status of the study of  
public administration".  
APSR, Vol. 1, pp. 120-134. 1931.

Gaus, John.  
"Trends in the theory of public administration".  
PAR, Vol. 10, núm. 3, pp. 161-168. 1950.

Gladden, E.N.  
"Public administration and history".  
IRAS, Vol. 38, núm. 4, pp. 379-392. 1972.

Gordon, Lincoln.  
"Public administration in perspective".  
PAR, Vol. 7, pp. 263-267. 1947.

Graham, George.  
"Trends in the teaching of public administration".  
PAR, Vol. 10, pp. 69-77. 1950.

Gulick, Luther.  
"Politics, administration and 'the new deal'".  
A, sept., núm. 169, pp. 55-66. 1933.

Henry, Nicholas.  
"Paradigms of public administration".  
PAR, Vol. 35, núm. 4., pp. 378-386. 1975.

Hilling, Hellen.  
"Public administration: study, practice,  
profession".  
PAR, Vol. 26, pp. 320-328. 1966.

Hinderaker, Ivan.  
"The study of administration: interdisciplinary  
dimensions".  
WPQ, núm. 16, pp. 5-12. 1963.

Jain, R.B.  
"Research Methods in public administration".  
IJPA, Vol. 17, oct.-nov., pp. 668-672. 1971.

Jump, William.  
"The professors and the practitioners".  
PAR, Vol. 7, núm. 3, pp. 208-213. 1946.

Kaufman, Herbert.  
"The administrative function".  
IESS, Vol. I, pp. 61-67. 1968.

Landgrod, George.  
"La science de l'administration publique en  
France au 19éme et au 20éme siècle".  
RA, pp. 5-11 et 125-131. 1961.

Legendre, Pierre.  
"Le régime historique des bureaucraties occidentales".  
IRAS, Vol. 37, núm. 4, pp. 361-378. 1972.

Lyal, E.A.  
"The teaching and practice of public  
administration".  
PAA, núm. 1, pp. 70-78. 1972.

Mackenzie, W.M.M.  
"The study of public administration in the  
United States".  
PAA, Summer, pp. 131-143. 1951.

Mandel, Ernest.  
"El estado en la época del capitalismo tardío".  
CEP, núm. 4, pp. 15-43. 1977.

Martin, Roscoe.  
"Political science and public administration: a  
note on the state of the union".  
APSR, Vol. 46, núm. 3, pp. 660-676. 1952.

Martínez Silva, Mario.  
"Discusiones sobre administración pública y política".  
RMCP, núm. 60, pp. 209-239. 1970.

Melotti, Umberto.  
"Modo di produzione asiatico e despotismo orientale".  
TM, año III, núm. 9, pp. 11-28. 1970.

Merriam, Charles.  
"The development of the theory for  
public administration".  
AMJ, núm. 5, pp. 130-138. 1940.

Millet, John.  
"A critical appraisal of the study of  
public administration".  
ASQ, pp. 171-188. 1956.

Moreland, W.H.  
"The science of public administration".  
QR, Vol. 235, pp. 213-228. 1921.

Morstein Marx, Fritz.  
"A look at administrative sciences in Europe".  
IRAS, Vol. 31, núm. 4, pp. 292-301. 1969.

Mosher, Frederick.  
"Research in public administration: some notes  
and suggestions".  
PAR, Vol. 16, pp. 169-178. 1956.

Nurock, Max.  
"The etimology of administration".  
PAIS, núm. 4, pp. 38-42. 1963.

Ostrom, Vincent.  
"Public choice: a different approach to the  
study of public administration".  
PAR, Vol. 31, pp. 203-216. 1971.

Page, Richard.  
"A new public administration?".  
PAR, may-june, pp. 303-304. 1969.

Parker, R.S.  
"The end of public administration".  
PAA, Vol. 24, núm. 2, pp. 99-103. 1965.

Parker, R.S.  
"Public administration as the study of bureaucracy".  
PAA, Vol. 15, pp. 25-37. 1956.

Pouillet, Ed.  
"Evolution des 'roles' dirigeants dans l'administration de l'etat".  
IRAS, Vol. 33, núm. 24, pp. 293-303. 1974.

Ridley, F.F.  
"Public administration: cause for discontent".  
PAI, Vol. 50, pp. 65-77. 1972.

Riggs, Fred.  
"The crisis of legitimacy: a change of administrative theory".  
PJPA, núm. 2, pp. 147-164. 1968.

Robson, William.  
"Recent Trends in public administration".  
PQ, Vol. 25, pp. 336-346. 1954.

Savage, Peter.  
"Dismantling the administrative state: paradigm reformulation in public administration".  
PS, Vol. 22, núm. 2, pp. 147-157. 1974.

Sayre, Wallace.  
"Premises of public administration: past and emerging".  
PAR, Vol. 18, pp. 103-105. 1958.

Schott, Richard.  
"Public administration as a profession:  
problems and perspectives".  
PAR, Vol. 36, núm. 3, pp. 253-259. 1976.

Simon, Herbert.  
"The proverbs of administration".  
PAR, winter, pp. 53-67. 1946.

Simon, Herbert.  
"A comment on the 'Science of public administration'".  
PAR, Vol. 7, núm. 3, pp. 200-203. 1947.

Simon, Herbert.  
"Administrative decision-making".  
PAR, march, Vol. 25, pp. 31-37. 1965.

Simon, Herbert.  
"Administrative behavior".  
IESS, pp. 74-79. 1968.

Stene, Edwin.  
"An approach to a science of administration".  
APSR, Vol. 34, pp. 1124-1137. 1940.

Thuillier, Guy et Jean Tulard.  
"Problemes de l'histoire de l'administration".  
IRAS, Vol. 38, núm. 2, pp. 128-132. 1972.

Waldo, Dwight.  
"Administrative theory in the United States:  
a survey and prospect".  
PS, Vol. 2, núm. 2, pp. 71-86.

Waldo, Dwight.  
"The administrative state revisited".  
PAR, Vol. 25, núm. 1, pp. 5-30. 1965.

Waldo, Dwight.  
"Public administration".  
JP, Vol. 30, núm. 2, pp. 443-479. 1968.

Waldo, Dwight.  
"Public administration".  
IESS, pp. 145-156. 1968.

Walker, Harvey.  
"An american conception of  
public administration".  
JPA, jan., pp. 15-19. 1933.

Walker, Robert.  
"Public administration: the universities  
and the public service".  
APSR, oct., pp. 926-933. 1945.

Weber, Max.  
"La política como vocación".  
RMCP, año V, núms. 16 y 17,  
pp. 243-274 y 453-475. 1959.

Wengert, Egbert.  
"The study of public administration".  
APSR, Vol. 36, pp. 313-322. 1942.

Wettenhall, R.L.  
"Concepts of ministry".  
PAIS, Vol. 29, núm. 4, pp. 319-329. 1970.

White, Leonard.  
"Public administration".  
IESS, pp. 440-450. 1930.

White, Leonard.  
"Administration as a profession".  
A, núm. 34, pp. 84-90. 1937.

White, Orion.  
"The concept of administrative praxis".  
JCA, pp. 55-86. 1972.

Wilson, Woodrow.  
"The study of administration".  
PSQ, Vol. 2, pp. 197-222. 1887.

Willbern, York.  
"Is the new public administration  
still with us?".  
PAR, Vol. 33, núm. 4, 1973.

Esta edición consta de 2,000 ejemplares,  
se terminó de imprimir el día 11 de junio  
de 1980, en los Talleres Litográficos de  
*AVELAR EDITORES IMPRESORES, S. A.*  
Bismarck 18, Col. Moderna. México, D. F.