

TERCERA PARTE

LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

DOCE CONCLUSIONES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA CAPITALISTA. 363

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 decir, 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 ostenten 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 administra-ción 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 gobierna 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 cibernético, 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 inadmisibles 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 clasistas. 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 politólogos; 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 disolución 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 aisló 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 estamentales 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 multclasista, 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 -elevantarlo 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 de te n t a 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 estatales, 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 consume 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 órga-

*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, sino también por la enorme influencia de la filosofía clásica alemana entre los académicos norteamericanos, sobre todo entre los traductores de la política.

Según se puede apreciar en los trabajos de Hamilton y Tocqueville, 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 hegemonía del legislativo. Evidentemente la imagen cambió durante el siglo XIX y, sobre todo en el XX, merced a la expansión norteamericana en el mundo. A fines del siglo pasado ya era evidente la supremacía del ejecutivo, pero también la enorme fuerza conservada, hasta la fecha, por el legislativo. En Estados Unidos la división 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 presenciarnos una relativa atenuación de los poderes del ejecutivo, pero presenciarnos 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 incluido, 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 estudio 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 política.

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.