

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 pretensión 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 pública*, 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, ha - cia el siglo XVIII, la noción de administración pública como re - lación del Estado y la sociedad cuando la define como una inter - mediación entre el soberano y los súbditos, para ejecutar las le - yes; 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 dividi-- dos: 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 sustracción 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 especifica 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 desagregadores 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 multclasista 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 decae 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 políticamente 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,

governar 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.