

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 pu**bl**administrativistas 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 treinta 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.^{1/} En los sesentas, la Administración Pú-

^{1/} 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^{2/} y en los setentas en una crisis de creatividad.^{3/}

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 cuando la Administración Pública se encuentra sin objeto de estudio; éste se desvaneció con el concepto de política pública, cuando política 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 cincuentas, 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,^{4/} otros argumentaron un esfuerzo de reorientación^{5/} y el resto atribuyó la identificación de la historia reciente de la disciplina con la omnipresencia de la crisis.^{6/} 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 cincuentas.

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 disertaciones 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.^{7/} De la indefinición, la Admi

55 ^{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.^{8/}

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 célebre *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.

8/ 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.^{9/} 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 identifiquen y definan 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,^{10/} 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*.^{11/} 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 *Ekklesia* 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 *Gerusia* 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 *Arcontes* 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.^{12/} 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 accesorio 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 riego -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 adquieren 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,^{13/} cuya razón de ser excluía de sí la existencia de otro imperio universal y que en su seno 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 *Pólis* 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.^{14/}

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*; Childe, *¿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.^{15/}

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

^{15/} 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 coexistentes.

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,^{16/} 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.^{17/} 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.^{18/} 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 anatomía de la sociedad hay que buscarla en la economía política". *Crítica 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". *Miseria de la filosofía*, 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.^{19/} 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.^{20/} 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,^{21/} cuyo contenido humano ha sido identificado como la burocracia. Como si se tratara de un autómatas, 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.^{22/} 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.^{23/} 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 de-
finir la administración pública con exclusiva referencia al Estado,
pero sólo al Estado formal, porque el otro, el real, ha desapareci-
do por su desvinculación con las cla es; 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 mercan-
tiles gubernamentales; y las de ciertos organismos distintos -
de carácter especializado". Simon et al, Administración públi-
ca, p. 5. La caracterización instrumentalista también es muy
común y considera que "la administración pública en su acep-
ción 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 instru-
mental, 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 obje-
to 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 he-
chos concretados. "El significado de la administración puede
ser limitado a un concepto funcional, es decir, a la consecuen-
cia de la acción, no a la intención o a la acción misma". Op.
cit., p. 37.*

^{23/} Tal es la concepción del Estado de Weber. "Por Estado debe en-
tenderse 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 só lo 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.^{24/}

El Estado está relacionado con las clases dominantes, cuyo po der 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 públi- ca, así, no hace sino actuar en interés de las clases dominan--

^{24/} "El poder de las clases sociales está organizado, en su ejerci- cio, en instituciones específicas, en centros de poder, siendo el Estado en este contexto el centro de ejercicio del poder po- lítico". 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.^{25/} 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

^{25/} 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 del 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.^{26/} 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 mediatos e importantes. El Estado sacrifica el interés económico inmediato de la burguesía en aras de su interés político mediato.

^{26/} Como lo señala Poulantzas, 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,^{27/} sino por el Estado que no sólo unifica a las clases dominantes, sino a la sociedad en su conjunto.^{28/} 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 paliar las luchas de clases y evita que la sociedad se consuma en una lucha estéril en la cual no haya 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

^{27/} Sobre el problema de la hegemonía ver: Poulantzas, *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*.

^{28/} "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,^{29/} 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

^{29/} 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.