

INTRODUCCION

I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La obra está dividida en tres partes:

Primera. El estudio de la administración pública capitalista.

Segunda. La formación de la administración pública capitalista.

Tercera. La naturaleza de la administración pública capitalista.

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

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

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

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

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

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

En un ambiente en el cual diversas ciencias se disputan el campo de la Administración Pública y, dado que en su seno la unidad ha sido sustituida por la diversidad de los "enfoques", nuestra disciplina derivó a la multiplicación de definiciones y, por último, a la pérdida de identidad; identidad que tuvo en sus comienzos, pero que se fue gradualmente desfigurando a medida que otras disciplinas, principalmente la "Ciencia Administrativa", absorbían problemas antaño atribuidos a los publiadministrativistas.²

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

^{2/} Denominamos *publiadministrativista* al estudioso de la Administración Pública, para contrastarlo del administrador público profesional.

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

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

relación. La administración pública tiene un carácter político na
tural.

2) En segundo lugar, la investigación tiene como propósito -
suministrar evidencias históricas sobre la formación de la adminis-
tración pública capitalista. Es muy frecuente que los publiadmi-
nistrativistas formulen visiones abstractas y ahistóricas del ori-
gen y el desarrollo de la administración pública,^{3/} aludiendo situa-
ciones "robinsonianas"* desligadas de cualquier comprobación empí-
rica. Carentes de una perspectiva histórica, los pensadores atrib-
uyen el origen de la administración pública a la simple conviven-
cia humana y confunden la interdependencia social de los pueblos -
primitivos con la cooperación que se desprende de la concurrencia
de trabajadores reunidos en una actividad productiva, propiamente
capitalista. En fin, el estudioso de nuestra disciplina no está -
acostumbrado a sustentar su argumentación con validaciones históri-
cas que testifiquen su autenticidad empírica.

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

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

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

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

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

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

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

sas del Estado, buscándose desentrañar los secretos de la anatomía y la fisiología del gobierno, no su comportamiento ni sus relaciones con la sociedad y los demás organismos estatales. En esta forma, fácilmente pudieron proponerse "principios" idénticos para la administración privada y el gobierno, sujetándose ambos al mismo patrón analítico y las mismas "leyes" generales: unidad de mando, alcance de control, especialización, departamentalización, etc. Esta visión introspectiva nos ha llevado al interior del gobierno, desplazándonos del estudio original de la Administración Pública: su funcionamiento en la sociedad, su lugar en el Estado y su relación con las otras instituciones estatales. Así, no se debe estudiar la estructura del gobierno sin antes comprender su papel mediador entre el Estado y la sociedad, ya que la forma orgánica que adopta está determinada por la naturaleza de ese mismo papel. La estructura gubernamental no es el origen de su función en la sociedad, sino al contrario, su resultado: la organización del gobierno responde a los fines y actividades que habrá de realizar, para poner en contacto el Estado y la sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contra perspectivas unidimensionales, hemos propuesto la vi-

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

En resumen, esta investigación tiene tres propósitos:

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

III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aunque los publiadministrativistas sostuvieron una posición -

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

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

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

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

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

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

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

IV

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

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

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

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

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

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