

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

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

5

8. División social del trabajo y regímenes políticos

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

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

La organización del Estado en regímenes políticos ha tenido -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{1/} La autonomía relativa del Estado capitalista con respecto de -

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

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

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

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

la sociedad, lo mismo que las formas de mediación, de relación, - clases y administración pública^{4/}, que se establecen entre ambos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las clases sociales hacen general la particularidad indivi- -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Dicotomía política-administración.

El legislativo y el ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

Estos hechos fueron obra del primer Estado capitalista, la mo narquía absoluta.^{23/} Ella hizo del ejecutivo el retrato del Estado, su elemento característico y peculiar, su cabeza visible.^{24/} La edificación del modo de producción capitalista es una inmensa -

^{22/} Max Weber nos ha legado un relato ilustrativo y claro del modo como se formó la burocracia del Estado moderno; ver su "Política como vocación".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

del legislativo al ejecutivo con el fin de garantizar la unidad política de la burguesía.^{39/}

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El análisis comparado de la teoría bipartita de poderes del -

^{42/} *Teoría política de la administración pública*, cap. 7.

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

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

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

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

^{45/} Paine, *Los derechos del hombre*, p. 184.

^{46/} Hegel, *Filosofía...*, p. 298.

ministración, al poder ejecutivo. Tocqueville, extrañado por la supervivencia de formas colegiales medievales a la mitad del siglo XIX, se interroga acerca de la confusión entre *supervisar-prescribir* y *ejecutar*, aunque la administración pública ha adquirido plena estructuración burocrática.^{47/}

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

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

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

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

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

^{49/} Goodnow, *Politics and administration*, p. 22.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las formas de relación están organizadas en *delegaciones*. - Las clases, hacia el siglo XIX, organizaban su delegación en el *poder legislativo*; ^{57/} hoy, siglo XX, incluyen también a las corporaciones y gremios clasistas. La administración pública, desde el siglo XIX a la fecha, está organizada, como delegación, en el *poder ejecutivo*. ^{58/} Las clases, dijimos, *se organizan* en el poder legislativo; es decir, su voluntad de integración se plasma en ese cuerpo. En cambio, como también señalamos, la administración pública *está organizada* en el poder ejecutivo; es decir, por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, el ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno, no es una voluntad contra el Estado, ^{59/} sino la voluntad misma del Estado. Como dice Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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