

PRIMERA PARTE

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

Capítulo

I. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL ESTUDIO DEL OBJETO	27-50
1. El problema de definición	28
2. El problema de identidad	45

PRIMERA PARTE

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

I. CRITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . EL ESTUDIO DEL OBJETO

La Administración Pública es el desarrollo más reciente en el campo de las ciencias sociales; más precisamente, el campo de estudio más reciente de la ciencia política. Sin embargo, por factores resumibles en su juventud, no ha consolidado su definición como objeto de conocimiento. A esto debe agregarse la manía de los estudiosos por establecer "escuelas", "corrientes" o "tendencias" de la disciplina, contribuyendo a fragmentar, más que unificar, el campo de estudio. El problema mayor es, no obstante, la marcada orientación de los politólogos por estudiar la Administración Pública como disciplina, más que como objeto,^{1/} y situarla en la particularidad de cada marco nacional, con la consiguiente proliferación de "teorías" parciales con validez igualmente parcial.

El resultado es el siguiente: la construcción de teoría se reduce a modelos formales y la investigación empírica a marcos nacio

1/ Es sabido que cualquier objeto, es decir un hecho social, un fenómeno, es susceptible de estudio y por lo tanto es un objeto de conocimiento. Un estudio supone un objeto, es decir, un hecho o fenómeno o un conjunto de hechos y fenómenos, que inspira y define un campo dado de conocimiento. El estudio o disciplina existe por cuanto explica un fenómeno específico de la realidad, que le es propio y peculiar. El objeto es un hecho; el estudio su explicación analítica y sistemática. Sin embargo, cuando una disciplina se reproduce a sí misma como abstracción formal, es decir, cuando crea modelos o conceptos prescriptivos o arquetípicos que idealizan la realidad, el estudio se divorcia del objeto; la disciplina se hace etérea, celestial, formal. La Administración Pública está en esta situación. Tal es el tema de este capítulo.

nales. La teoría de la Administración Pública es, por tanto, un - proyecto, no una realidad. Sus estudiosos han producido esquemas, modelos y marcos conceptuales sin conexión alguna con la realidad histórica, en tanto que las investigaciones empíricas sólo han descrito la parcialidad implícita de cada marco nacional. En circunstancias tales, la definición de la administración pública sólo es válida en cada contexto nacional, dejándose al margen la formulación de un concepto unívoco y general que sea válido para el modo de producción capitalista como totalidad.

1. El problema de definición

La teoría de la Administración Pública capitalista está por - elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública.

Los estudiosos de la Administración Pública, de Wilson a la - fecha, han intentado definirla a partir de la identificación de un "centro fuerte" y fronteras demarcables. Este esfuerzo ha tenido el siguiente proceso: comienza por delimitar las fronteras, para - luego precisar el centro. La cuestión es: ¿dónde comienza la administración pública y dónde termina? Los estudiosos han respondido: comienza donde concluye la política y termina donde empieza la sociedad. Y han tenido razón, pero parcial e indirectamente. En - efecto, la administración pública es una relación que vincula al - Estado con la sociedad, pero los estudiosos han deformado el hecho: en lugar de investigar el divorcio entre sociedad y Estado, han - formulado una falsa dicotomía: la de la política y la administra-

ción, suplantando el divorcio de la sociedad y el Estado por el divorcio de la administración y la política. Es aquí donde principia el equívoco en la definición de la administración pública. Las causas de esta desviación hay que buscarlas en la dicotomía política-administración.

Moreland, uno de los pioneros de la disciplina, se propuso - elaborar una fundamentación para la dicotomía política-administración; en su opinión: "*la política decide sobre los objetivos que - serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecu- - ción o para hablar en otras palabras, realiza cosas*".^{2/} En esta - perspectiva, las fronteras de la administración pública supondrían de un lado la política y del otro la sociedad. Los estudiosos parten de la separación de la sociedad y el Estado, pero no han tomado conciencia del hecho; es decir, el Estado ha sido sustituido - por la política y la sociedad sólo se comprende como un supuesto - de la acción administrativa. Es a partir de este momento cuando - los politólogos intentan definir la administración en oposición a la política.

A este respecto Wilson afirmó, en el primer estudio sustan- cial y exclusivamente dedicado a la administración pública, que ésta "*es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en ac- - ción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible -*

^{2/} Moreland, "The science of public administration", p. 414. En el plano disciplinario, en esta misma página agrega: "*la ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales es formulada la política pública; y la emparentada Ciencia de la Administración Pública comienza donde la política termina*".

del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo".^{3/} Antes que Wilson, Gaetano Mosca había argumentado que el gobierno "más que consentir o prohibir las modificaciones de la constitución o de las leyes, consiste en dirigir como un todo la maquinaria militar, financiera, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen".^{4/}

La administración pública ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado; pero éste ha quedado al margen de la definición, y el gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación, queda definido como una maquinaria formal dotada de poder propio. El gobierno y la administración han sido concebidos como estructuras formales. Wilson y Mosca no han explicado las raíces sociales del poder gubernamental, ni el papel de la administración pública como ejercicio de ese poder; no han señalado el origen del poder del gobierno en el seno del Estado, ni el origen de su poder como el poder de las clases dominantes; no han comprendido, en fin, que el poder estatal que se ejerce en la sociedad no es sino la relación que vincula dos entes que se encuentran separados, y que esa relación contribuye a establecer lazos de reciprocidad necesarios para paliar los efectos de su divorcio.

Por esta razón, la definición de la administración pública ha

^{3/} "The study of administration", p. 198.

^{4/} *Elementi di scienza politica*, p. 171.

sido distorsionada; se ha reducido el gobierno a la formalización organizada de un dominio de clase, sin partir del poder de esta - clase, y la administración pública confinada a la acción formal de ese gobierno. Los estudiosos acertaron, pero sólo en la apariencia superficial del concepto formal del gobierno, por cuanto conciben la administración pública al margen de la realidad que yace en la escisión del Estado y la sociedad.

Los publiadministrativistas tratan el problema en otra forma totalmente distinta. Así, Wilson define la administración pública como el gobierno en acción y pone énfasis en la evidencia y visibilidad de tal acción; pero no señala para quiénes la acción gubernamental es *evidente y visible*. No lo hizo, quizás, por su obviada: es evidente y visible para los dominados. Son las clases dominadas las que sufren la acción del gobierno, como acción de las clases dominantes; pero no se puede actuar sobre los dominados si no es precisamente para dominarlos. El gobierno no existe sino para *realizar* un dominio de clase; el gobierno no es un dominio *per se*. Ni Wilson ni Mosca comprenden el dominio de clase y, al suponer la acción gubernamental en la sociedad, producen definiciones formales plasmadas en la superficialidad de los hechos.

No obstante, Wilson tiene el mérito de haber insinuado en su concepto de administración pública como gobierno en acción, la desvinculación entre el Estado y la sociedad; sin embargo, al usar el concepto de política por el de Estado, fue incapaz de percibir la realidad de la división de la sociedad y el Estado, formulando en su lugar la falsa dicotomía de administración y política. Apor

tó, no obstante, un dato trascendental: que la administración pública, como gobierno en acción, no es sino la actividad de un ente en otro, que le es ajeno; es el Estado presente en la sociedad por medio de la administración pública. Es, en suma, una relación entre el Estado y la sociedad.^{5/}

Por su parte, Mosca afirmó que la esencia del gobierno consiste en dirigir o influir sobre quienes dirigen. Años después, - Weber definió la política como la "dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política".^{6/} Fundamentalmente, para ambos autores gobierno y política son idénticos; los dos conceptos ponen énfasis en la categoría *dirección*. En contraste, conforme a Wilson y Moreland, la administración cobra significado en la categoría *acción*. Estos son precisamente los fundamentos de la dicotomía política-administración, problema fundamental de la Administración Pública como disciplina académica.^{7/}

^{5/} A mediados del siglo XIX, cuatro décadas antes de la obra de - Wilson, Tocqueville había percibido la separación de la sociedad y el Estado. Sin embargo, como Wilson, Tocqueville sólo - apreció los efectos *visibles* sin remontarse a las causas. Observó la acción gubernamental en la vida civil como algo extraño a la sociedad, pero no fue capaz de explicarla porque no - llegó a comprender el antagonismo entre la sociedad y el Estado. En esta forma, señala que "bajo el antiguo régimen, al - igual que en nuestros días, no había en Francia, ciudad, burgo, pueblo, aldea, por pequeña que fuese, hospital, fábrica, convento ni colegio, que pudiese tener una voluntad independiente en sus asuntos particulares, ni administrar según sus deseos - sus propios bienes. Entonces como ahora, la *administración* tenía a los franceses bajo su tutela, y si la insolencia de esta expresión todavía no se había revelado, ya existía al menos la realidad que expresaba". *El antiguo régimen y la revolución*, p. 86.

^{6/} "La política como vocación", p. 243.

^{7/} Sin incurrir en exageración, se puede afirmar que el conocimiento acumulado y la construcción teórica de la Administra-

La Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre dicotomía planteada. Aunque la distinción entre decisión y acción no es desconocida antes de Wilson,^{8/} la dicotomía formulada por él es el primer intento por delimitar el campo de estudio de la Administración Pública, a partir de su diferenciación con la política. El proyecto académico de Wilson consiste en poner a la luz del día una función del Estado - hasta entonces casi marginada por el pensamiento político: la fun-

ción Pública puede resumirse en la separación entre política y administración o bien, en su relación de parentesco. Sobre la primera línea pueden citarse las siguientes obras: Wilson, *op. cit.*; Moreland, *op. cit.*; Goodnow, *Politics and administration*; Willoughby, *The government of modern states*; Gulick, "Politics, Administration and 'the new deal'"; Simon, *El comportamiento administrativo*, especialmente el cap. 1; Riggs, "Professionalism, political science and public administration". La segunda orientación se contempla en las siguientes obras: Martin, "Political science and public administration"; Merriam, "The development of the theory for public administration"; Gulick, "La ciencia, los valores y la administración pública". El resto de la literatura pone énfasis en la gerencia y omite relación con la política, acercándose más bien al concepto de "Ciencia Administrativa" que al de Administración Pública, tan en boga en la década de los treintas.

8/ Hegel fue quien primero identificó y desarrolló la distinción entre la "decisión" y la "aplicación", en el capítulo sobre el poder del gobierno de su *Filosofía del Derecho*. Por su parte, Tocqueville tuvo el acierto de concebir esa distinción como una necesidad histórica. A este respecto afirmó lo siguiente: "es bastante extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la administración pública desempeñaba desde hacía mucho tiempo un papel tan importante, no se hubiera pensado en ...distinguir, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir". *Op. cit.*, pp. 250-251. Del mismo modo, Rousseau y Paine, desechando el esquema tripartito de poderes, se inclinan por la visión dual entre el legislativo y el ejecutivo. Ver, respectivamente, *El Contrato Social*, pp. 240-242, y *Los derechos del hombre*, pp. 184-185.

ción administrativa. El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa. La misión de la dicotomía consiste en desembarazar la función administrativa de las restantes, resaltando su sustantividad. Al efecto, Wilson formula una diferenciación mediante la cual la administración queda separada, específicamente, de su hermana siamesa, la política; es su idea el evidenciar un nuevo campo de conocimiento, crear una nueva disciplina,^{9/} destacación

9/ "Nadie escribió sistemáticamente de la administración como una rama de la ciencia del gobierno hasta que el presente siglo - /XIX/ hubiera pasado su primera juventud y comenzado a cultivar su flor característica del pensamiento sistemático. Hasta nuestros días todos los politólogos a quienes leemos actualmente han pensado, argumentado y dogmatizado sólo acerca de la constitución del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía, el poder popular y las prerrogativas regias; acerca de los grandes significados que yacen en el corazón del gobierno y los elevados fines señalados por la naturaleza y el espíritu humanos a los propósitos mismos del gobierno. El campo central de controversia era el gran campo de la teoría en la cual la monarquía rompía lanzas contra la democracia, donde la monarquía había construido baluartes de privilegio para sí misma y en la que acechaba la oportunidad de hacer buenas sus demandas de recibir sumisión de todos sus competidores. En medio de esta gran guerra de principios, la administración no podía ordenar una tregua para su propia consideración. La cuestión era siempre: ¿quién hará las leyes y cómo deberán ser esas leyes? La otra cuestión, cómo deberán las leyes ser administradas con inteligencia, con equidad, con rapidez y sin fricciones, era marginada como un 'detalle práctico' que los empleados podían resolver después que los doctores hubieran convenido sus principios... el que la filosofía política tomara esta dirección no fue por supuesto un accidente ... la filosofía de todos los tiempos, como dijo Hegel, 'no es sino el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto'; y la filosofía política, como la filosofía de cualquier otra clase, sólo ha ayudado a sostener el espíritu de los acontecimientos contemporáneos. La preocupación de los primeros tiempos estuvo casi siempre relacionada -

dola a partir de la identificación de una función del Estado, la administración, en contraste con otra, la política.

La dicotomía de Wilson nace de una realidad histórica concreta; pero no le interesa explicar esa realidad, sino solamente situar la Administración Pública en los cubículos de investigación y en las aulas universitarias. Sólo le interesa incorporar al conocimiento aquella función del Estado denominada administración pública. Por esta razón, la dicotomía permanece en la superficie académica y la distinción entre política y administración queda situada en el terreno conceptual. La separación de ambas se planteará en un modelo lógico, pero desligado de la realidad. La dicotomía política-administración es falsa. Su formulación sólo atiende un interés académico.

Este espíritu propiamente académico que se percibe en la dicotomía política-administración, también es observable en publiadministrativistas contemporáneos a Wilson: Goodnow y Willoughby. El primero plantea la dicotomía como una solución a la rigidez del esquema tripartito de poderes, rigidez que impide obtener una imagen genuina de las funciones del Estado. La división tripartita de poderes enmascara una confusión real entre legislación, ejecución y jurisdicción, tal y como tiene verificativo en el seno de cada órgano o autoridad que se presume es exclusivamente legislativo, eje

con la constitución del gobierno; y consecuentemente esto fue lo que ocupó el pensamiento humano. Hubo poca o nula preocupación acerca de la *administración* y mucho menos en lo que era atendido por administradores". *Op. cit.*, pp. 198-199.

cutivo o judicial;^{10/} esto es, la división tripartita de poderes es incapaz de diferenciar las funciones del Estado porque las identifica con órganos que no son unifuncionales, sino plurifuncionales. Por tanto, no hay que diferenciar estructuras para luego distinguir funciones, sino al revés: primero distinguir funciones y luego relacionarlas con cada estructura concreta que la desempeña.

Goodnow, sin embargo, formula la dicotomía política-administración con un criterio analógico. En la misma forma como en un hombre se puede distinguir su mente y su actividad, en el Estado se pueden diferenciar la voluntad y la acción, es decir, sus *funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad*. Ambas funciones se encuentran en todos los Estados y son diferenciables en la medida en que cada una se especifica con toda precisión, por cuanto asumen la expresión o la ejecución de la voluntad del Estado. Según Goodnow, sin embargo, esta diferenciación se encuentra falsificada por la división tripartita de poderes, en la medida en que asigna arbitrariamente la le-

^{10/} "El órgano del gobierno cuya principal función es la ejecución de la voluntad del Estado está, frecuentemente, entrometido con la expresión de esa voluntad en sus detalles. Esos detalles, sin embargo, cuando son expresados, deben conformarse con los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. Esto es, la autoridad llamada ejecutiva tiene, en la mayoría de los casos, considerable poder legislativo o de ordenanza.

"Por otra parte, el órgano cuya principal responsabilidad es expresar la voluntad del Estado, por ejemplo, la legislatura, tiene generalmente el poder de control en una forma u otra sobre la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano en cuya ejecución está principalmente entrometido. Esto es, mientras las dos funciones primarias del gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos del gobierno a los cuales el descargo es atribuido, no pueden ser claramente definidos". Goodnow, *Politics and administration*, p. 16.

gislación, la ejecución y la jurisdicción a órganos que, en realidad, son plurifuncionales.^{11/}

De este modo, en lugar de atribuir cada función del Estado a un órgano concreto, la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado deben ser diferenciables análogamente tal como se distinguen la mente y la acción de un hombre;^{12/} es decir, separando la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad,^{13/} independientemente de los órganos a los cuales se atribuyen una u otra, o ambas a la vez. Así, las funciones primarias del Estado no son identificables con órganos concretos plurifuncionales, sino con la *política*, por cuanto ésta expresa la voluntad del Estado, y con *administración*, por cuanto la ejecuta.^{14/}

11/ "Es imposible asignar cada una de esas funciones a una autoridad separada, no meramente porque el ejercicio del poder gubernamental no pueda ser claramente repartido, sino porque, como los sistemas políticos las realizan, esas dos funciones primarias del gobierno tienden a ser diferenciadas dentro de funciones menores y secundarias. El descargo de cada una de esas funciones menores es atribuido a órganos gubernamentales separados e independientes. Estos órganos tienen su propio nombre y lugar en el sistema gubernamental". *Ibid.*

12/ "Las funciones políticas se agrupan naturalmente bajo dos títulos, que son igualmente aplicables a las operaciones mentales y las acciones de personalidades autoconscientes". *Ibid.*, p. 9.

13/ "La acción del Estado como entidad consiste en operaciones necesarias para la expresión de su voluntad y en operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe ser concretada y formulada antes que la acción política pueda ser realizada. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada, después de que ella ha sido formulada, si esa voluntad es el resultado de la acción gubernamental. Todas las acciones del Estado o de sus órganos, aunque son acometidas con este propósito, una y otra facilitan la expresión de esa voluntad o ayudan en su ejecución". *Ibid.*

14/ "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o ex-

La distinción entre expresión y ejecución, tal como la fórmula Goodnow, tiene mucho más parentesco con la separación entre legislación y ejecución (haciendo la salvedad de que nos referimos a funciones, no órganos), que con la división entre política y administración. Resulta natural identificar la *expresión de la voluntad del Estado* con la *legislación*, más que con la *política* y, a su vez, la *ejecución de la voluntad del Estado* con la *ejecución*, más que con *administración*.

La dicotomía política-administración de Goodnow viene a dar - al traste con la diferenciación de las funciones primarias del Estado, en el grado en que la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado serían naturalmente identificables y atribuibles a dos funciones -no órganos- que tradicionalmente se conocen como - legislación y ejecución; es decir, Goodnow puede tener razón en - cuanto no identificar directamente las funciones primarias del Estado con los órganos denominados poder legislativo y poder ejecutivo, pero no en cuanto no identificarlas a las funciones de legislación y ejecución y, en su lugar, hacerlo con política y administración. Si Goodnow hubiera identificado funcionalmente el binomio - expresión y ejecución con el de legislación y ejecución, en lugar de hacerlo con la dicotomía política-administración, se hubiera si tuado ante la estructura real del régimen político bipolar tal y - como el capitalismo lo ha engendrado, ubicándose al mismo tiempo - en la tradición teórica de Rousseau, Paine, Hegel, Tocqueville y Marx.

presiones de la voluntad del Estado. Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas". Ibid, p. 18.

La dicotomía política-administración es artificialmente identificada con expresión y ejecución, y Goodnow no aporta testimonio alguno que pruebe que *expresión* sea *política* y *ejecución* sea *administración*. Aunque al realizar esta identificación alude a "propósitos de conveniencia", la "conveniencia" no le autoriza identificar política con expresión y administración con ejecución. Goodnow se queda en la superficialidad de la dicotomía política-administración.

Por su parte, William Willoughby llega a la dicotomía política-administración por una vía distinta a la de Wilson y Goodnow. No realiza una distinción funcional, sino una separación estructural. Sin embargo, como Wilson y Goodnow, Willoughby disiente con la división tripartita de poderes, a la cual atribuye defectos y deficiencias.^{15/} En su lugar, propone un esquema pentapartito^{16/}

^{15/} "La tradicional clasificación tripartita de los poderes gubernamentales. Basada en este principio de clasificación, todos los poderes del gobierno han sido ampliamente concebidos dentro de una u otra de las tres grandes clases, de acuerdo a como ellos tienen que ver con 1) la determinación o establecimiento de la ley, 2) la interpretación de la ley y 3) su cumplimiento. A estas tres clases han sido dados los nombres de Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Estructuralmente considerado, se ha estimado que el gobierno debe ser constituido por tres grandes ramas teniendo como funciones la creación, la adjudicación y el cumplimiento de la ley"... "No obstante el hecho que esta división tripartita de los poderes gubernamentales ha recibido tal reconocimiento para darle la designación de división clásica de poderes gubernamentales, su examen podría mostrar que ella no puede sujetarse a la prueba del análisis científico, y además de que incurre... en serias dificultades en el trabajo de problemas prácticos de la distribución funcional de los poderes gubernamentales". Willoughby, *The government of modern states*, p. 217.

^{16/} "El defecto de este sistema de clasificación [el tripartito] - radica en el hecho de que fracasa en distinguir y hacer una provisión separada para las funciones del *Electorado* y la *Administración*". *Ibid.*

en el cual se incluye al *electorado* y la *administración* como poderes del Estado.

La división tradicional de poderes fue formulada en época del predominio de las monarquías, razón por la cual se omitió al *electorado* como una rama del gobierno que, no obstante, puede estar si tuada dentro o fuera de la maquinaria formal del Estado, según sus funciones requieran permanencia y continuidad o, en su caso, sólo la participación temporal en comicios y contiendas electorales. La presencia del *electorado* satisface, pues, la laguna histórica deja da por la división tripartita de poderes.

En cuanto a la administración, el centro del problema no yace directamente en su distinción con política, sino con ejecución; es decir, el fundamento de la dicotomía política-administración de Willoughby consiste en la distinción primaria entre administración y ejecución, distinción en la que se basa la propia dicotomía. De este modo, en primer lugar se debe impugnar la confusión entre eje cución y administración^{17/} y en segundo lugar definir su división conforme dos criterios: 1) diferenciar entre la supervisión del cumplimiento de la ley y su cumplimiento efectivo^{18/} y 2) diferen-

^{17/} "La administración como una rama distinta del gobierno. En la clasificación tripartita de poderes gubernamentales, ningún re conocimiento es dado a la *administración* como una función o ra ma separada del gobierno ... es confundida con el *ejecutivo* y tratada como una parte de la *función ejecutiva* ... los términos ejecutivo y administrativo son también intercambiamente usados. Esto es excesivamente desafortunado porque, como no sotros podemos verlo, los dos términos deberían ser empleados co mo connotación de operaciones que son distintas en carácter". *Ibid*, p. 219.

^{18/} "Para entender la diferencia entre los dos, cuando son propiamente empleados, es necesario distinguir entre dos cosas. La

ciar el ejecutivo como todo y la administración como parte.^{19/}

Disipada la confusión entre ejecución y administración, así como clarificadas sus diferencias, se pueden plantear las definiciones que les son correspondientes. Willoughby, evidentemente inspirado en el régimen político parlamentario -en el que se hace la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno-, intenta llevar al cabo la definición funcional de *ejecución*^{20/} y *administración*.^{21/} La función ejecutiva consiste en la representación gu

primera de éstas es la diferencia entre la función de vigilar que las leyes sean cumplidas y aquella otra que hace realmente las cosas que las leyes señalan. Esta distinción es especialmente visible donde el ejercicio de la autoridad es distribuido entre varios órganos o partes. Donde éste es el caso es evidente que debe haber alguna autoridad cuya especial función es la de vigilar la distribución de las leyes de gobierno, determinar las responsabilidades especiales de las diferentes partes y regular que las relaciones de esta última con el resto sea un hecho cumplido. Sin una autoridad tal, las diferentes partes no pueden ser correlacionadas dentro de un único sistema armonioso y realizar el trabajo en cooperación apropiada con las otras, para la consecución de los fines comunes". Ibid.

^{19/} "La segunda distinción es entre el acto de una organización como totalidad y el acto de una de sus partes. Hay muchos casos donde la acción gubernamental debe representar la acción del gobierno como una unidad. Esto implica especialmente el campo completo de las relaciones internacionales, en las cuales está involucrado el trato de algún órgano o autoridad cuya función sea la de representar el gobierno en esta capacidad". *Ibid*, pp. 219-220.

^{20/} "Con estas distinciones y requerimientos en mente, la diferencia esencial que existe entre la función ejecutiva y la función administrativa, usando estos términos en su sentido propiamente técnico, puede ser realizada. La función ejecutiva es la función de representar el gobierno como un todo y vigilar que todas sus leyes sean cumplidas por sus diferentes partes". *Ibid*, p. 220.

^{21/} "La función administrativa es la función de administrar realmente la ley tal como es declarada por la rama legislativa e interpretada por la rama judicial del gobierno". *Ibid*.

bernamental como totalidad y en la vigilancia del cumplimiento de la ley; por su parte, la *función administrativa* entraña el *administrar realmente* la ley. Willoughby se cuida de no decir que la administración es *ejecutiva*, pero cae en la tautología de definirla como la que *administra* la ley -por cierto, *realmente*, quizá porque el ejecutivo no lo hace "realmente"-, quedándonos, al fin de cuentas, sin el concepto de función administrativa. De ambas definiciones, desprende que la función ejecutiva es naturalmente política, en tanto que la función administrativa es, como su nombre lo indica, naturalmente administrativa.^{22/} La dicotomía política-administración se ha vuelto a consumir, de nueva cuenta, con la arbitrariedad habitual de los publiadministrativistas; arbitrariedad habitual que identifica la función ejecutiva con la política, y no con la Jefatura de Estado en un régimen político parlamentario; que -identifica, a su vez, la función administrativa, normalmente atribuible al Jefe de Gobierno de ese mismo régimen, con la administración -en sentido restringido- como rama separada del régimen político. La dicotomía de Willoughby es tan falsa y superficial, como las que formularon sus predecesores: Wilson y Goodnow.

La dicotomía política-administración es el factor común del origen del estudio de la Administración Pública, en diferentes países del modo de producción capitalista. Es formulada en Estados -

^{22/} "Esta distinción es usualmente hecha para declarar que la *función ejecutiva es esencialmente de carácter político*; esto es, tiene que ver con la determinación de las políticas generales y está involucrada con el ejercicio de la decisión de su uso; y la *administración está interesada con la puesta en práctica de las políticas tal como son determinadas por otros órganos*". *Ibid.*

Unidos por Wilson, Goodnow y Willoughby; en Inglaterra por Moreland; y en Alemania por Weber. La Administración Pública nace ya preñada de la dicotomía; su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de su propia dicotomía. Y es la dicotomía política-administración, precisamente, su talón de Aquiles. Gracias a ella, la Administración Pública ha sido construida sobre pies de barro, sin conexión a la realidad;^{23/} además de la pantanosa cimentación - proveída por la dicotomía política-administración, ha sido edificada sobre otra dicotomía igualmente vulnerable: la del hecho y el - concepto.^{24/}

Por esta razón sorprende tanto la separación de política y administración, como la forma en que es concebida. Los politólogos no distinguen política y administración sobre la base de la identificación de hechos, sino en la construcción conceptual formal. Como corolario a la dicotomía, Wilson plantea la inexistencia de -

23/ El estudio de la Administración Pública capitalista no ha sido capaz de relacionar la realidad y el concepto de la administración pública. Ha hecho del concepto una fórmula de reproducción de modelos y clasificaciones, desligados de la realidad. La función del concepto es completamente distinta; a este respecto, Kosík ha afirmado que "la evidencia no coincide con la claridad y distinción de las cosas, sino más bien con la falta de claridad en la representación de ellas ... el todo, pues, es accesible directamente al hombre, pero como un - todo caótico y nebuloso ... el concepto de la cosa es la comprensión de ella y comprender lo que la cosa es significa conocer su estructura. El rasgo más característico del conocimiento consiste en la descomposición del todo. *Dialéctica de lo concreto*, pp. 30, 39 y 40.

24/ En ninguna ciencia es aceptable el divorcio entre hecho y concepto porque entre ambos existe una estrecha relación. "En - sentido estricto, un hecho es un conjunto de propiedades observadas, en tanto que un concepto es un artificio para operar con tales observaciones". Meehan, *Pensamiento político contemporáneo*, p. 21.

fronteras reales entre política y administración.^{25/} ¿Para que entonces habrán de distinguirse? La respuesta sólo puede ser ésta: como construcción conceptual formal, la dicotomía política-administración sólo pretende destacar, por comparación-exclusión, dos elementos que, sin serlo, presenta como contrarios.^{26/} De este modo, los atributos de un polo -administración- lo realzan frente a los atributos del otro -política-, elaborándose un mapa formal accesible al pensamiento. El problema, sin embargo, no se resuelve.

La dicotomía es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración, es decir, el divorcio de la sociedad y el Estado. Por todo esto, el estudio de la Administración Pública debe fundamentarse en hechos históricos que testimonien las relaciones de la sociedad y el Estado en diferentes modos de producción, no en categorías formales que, aunque relativas al capitalismo, sólo describen con superficialidad y miopía las relaciones empíricas que pretenden expresar. Cuando la ciencia polí

^{25/} "No hay líneas de demarcación, que establezcan aparte las funciones administrativas de las no-administrativas, que puedan fluir entre éste y ese departamento de gobierno sin ir de lo alto de una colina al fondo de un valle, sobre vertiginosas alturas de distinciones y al través de densas junglas de disposiciones estatutarias, acá y acullá alrededor de 'síes', 'peros', 'cuántos', 'sin embargos', hasta que unos y otros se pierdan - al ojo común no acostumbrado a esta clase de indagaciones y consecuentemente no habituado al teodolito del discernimiento lógico". Wilson, *op. cit.*, p. 211.

^{26/} "La dicotomía es útil para establecer comparaciones, pero no tiene el poder de explicar. Su principal utilidad es la de ayudar a enfocar la observación y sugerir investigaciones ulteriores". Meehan, *op. cit.*, p. 35.

tica haya estudiado la administración pública en los diferentes modos de producción, comparando sus peculiaridades históricas, y haya acumulado suficiente información sobre la realidad social en la cual está sumergida, el problema de definición comenzará a ser resuelto.

2. El problema de identidad

La dicotomía política-administración es la clave de la teoría de la Administración Pública, inclusive para el enfoque que, sin superarla, la ha puesto en tela de juicio: el enfoque de la política pública. La dicotomía dio origen, hacia la década de los cincuenta, a un replanteamiento total de definición que, opuesto radicalmente a sus proposiciones, pretende superar las deficiencias e insuficiencias de la división de política y administración y cimentar las bases de una categoría de administración pública en la que ambas ya no estén separadas, sino unidas. Sin embargo, el enfoque de la política pública fracasa en su empeño: más que identificar y esclarecer las relaciones de la política y la administración, las confunde en un término impreciso y tautológico: "política pública". Ambos conceptos, política y pública, son idénticos - porque se refieren a lo mismo: lo general o colectivo que encarnan en el Estado, como totalidad que integra todo lo individual.* La política siempre es pública.

* Recordemos que los griegos llamaban *Polis* y los romanos *Respublica* al Estado, para referirse a la entidad en la cual se concreta el interés colectivo.

El enfoque de la política pública, que incluye a un grupo importante de politólogos,^{27/} sumerge a la política y la administración en este pantanoso concepto de "política pública", no sólo diferenciándolas sino agregando a la categoría administración pública organizaciones políticas gubernamentales y extragubernamentales como los cuerpos legislativos y judiciales, partidos, grupos de presión y movimientos de opinión.^{28/}

La política pública es un proceso en el cual concurren los más variados organismos políticos, gubernamentales y no gubernamentales. La formulación teórica de este proceso no sólo borra el antagonismo entre la sociedad y el Estado; también se disipa la distinción de lo público y lo privado: en la política pública los intereses privados se transforman en públicos y los intereses públicos se convierten en privados. La política pública desplaza y sustituye a la administración pública y, al reconciliar, cristalizar y conjugar los intereses privados en el interés público, toma para sí un cometido natural de la administración del Estado. Pero, a -

^{27/} Los principales miembros de esta orientación son los siguientes: White, *Introducción al estudio de la administración pública*; Gaus, "The present status of public administration"; Dimock, *Administración pública*; Pffifner, *Public administration*; - Truman, *The governmental process*; Morstein Marx, *Elements of public administration*; Reagan, *The administration of public policy*.

^{28/} La polivalencia del término "política pública" queda manifiesta en la siguiente definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social ... la reconciliación de diversos intereses en el interés público es una empresa conjunta de ambos poderes, el legislativo y el ejecutivo". Citado por Landau, "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública", p. 22.

su vez la política pública también desplaza y limita el concepto de política, circunscribiéndola a una mera recepción de los intereses de grupos e individuos.^{29/}

La política ha sido reducida y la administración sustituida. ¿Qué es la administración pública? Nada: se confunde con la política^{30/} o con la política pública.^{31/} Al esfumarse el divorcio del Estado y la sociedad, desaparece la intermediación y, por tanto, la administración pública como relación entre ambos. El enfoque de la política pública, al impugnar la dicotomía política-administración, ha llevado el problema al otro polo. Pretendiendo resolver el pecado de exceso en la dicotomía política-administración,

^{29/} "Por política se entiende todo lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública, en gran parte estimando la presión de los grupos de intereses sobre el conjunto, incluida la administración". Ibid.

^{30/} Una definición de administración pública harto incluyente es la de Marshall Dimock: "La administración pública está relacionada con 'el qué' y 'el cómo' del gobierno. El 'qué' es la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El 'cómo' es las técnicas de gerencia, los principios de acuerdo a los cuales los programas cooperativos son realizados con eficacia". "The study of administration", p. 31. En esta definición el "qué", o sea la voluntad política de establecer los fines del Estado, ha sido reemplazado y confundido por el conocimiento del campo. El "cómo", por su parte, que implica la realización de la voluntad política, ha sido sustituido por técnicas de gerencia. Lo que en la dicotomía aparece como una separación para definir, distinguiendo política y administración, en el enfoque de la política pública aparece confundido.

^{31/} Una definición de administración pública que la confunde con política pública, es la formulada por Pffifner y Presthus. "La administración pública puede ser definida como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupo para realizar la política pública". *Public administration*, p. 7. Reconciliar, cristalizar y conjugar intereses particulares en el interés público, es coordinar esfuerzos de individuos y grupos. Según este enfoque, la coordinación es un cometido de la política pública, no de la administración pública. Estamos ante un caso patente

el enfoque de la política pública cae en el pecado de defecto: si el exceso de la dicotomía fue divorciar lo inseparable, el defecto de la política pública fue identificar lo inconfundible; es decir, es tan cierto que la administración pública es a la vez administración y política, como lo es que ambas integran una estructura dual, pero inconfundible. No se debe divorciar política y administración, pero tampoco se han de confundir.

La política pública es un concepto que, por tanto, también borra las fronteras entre política y administración porque, como lo declara Dimock, la política se relaciona con todo aquello involucrado con la formulación de la política pública; y, como además de concebir los planes de acción los lleva al cabo, usurpa la acción misma que corresponde acometer a la administración. La política pública y las reorientaciones del campo de la Administración Pública en la década de los cincuentas no sólo no resuelven el problema de definición, sino que abren otro mayor: el problema de identidad.^{32/}

El enfoque de la política pública echa por la borda los logros, no sólo de los fundadores de la disciplina, sino de todo el

^{32/} "Las definiciones de postguerra originaron una serie de problemas que constituyen un desafío a la integridad del 'campo'. Destinados a compensar la rigidez de la dicotomía política-administración, alcanzaron tal extensión que ya no revisten ninguna significación. Hacen prácticamente imposible especificar un área de actividad que no pueda considerarse situada dentro del ámbito de la administración. Sin embargo, en su contexto, resulta evidente que White y Pffifner se refieren sólo al gobierno. Nos vemos entonces enfrentados, sin embargo, con un área de interés que abarca todas las ramas de la actividad gubernamental. Las legislaturas, los poderes ejecutivos, las cortes, los partidos y la burocracia, todos 'realizan operacion

conocimiento acumulado. White, Gaus, Pffifner y Dimock pierden de vista el objeto de la Administración Pública. Los autores de la dicotomía definieron parcialmente la administración pública como una función específica del Estado; la separación, aunque fue artificial, al menos delimitó provisionalmente el perfil de la acción gubernamental. En cambio, el enfoque de la política pública no sólo desconoce su diferenciación, sino que incluso la pierde de vista: la administración pública se disipa en la bruma creada por la política pública; en lugar de sostener el principio de la distinción entre vida pública y vida privada -implícito en la dicotomía política-administración-, el enfoque de la política pública confunde en el seno de este mismo concepto organismos representativos de la sociedad civil (parlamento, partidos, grupos de presión y movimientos de opinión), con instituciones del Estado (el ejecutivo y el judicial), haciendo imposible identificar y definir la administración pública.

El estudio pierde su objeto. La política pública conjuga los intereses y los conflictos de clases en un proceso político que, como si se tratara de un mercado de economía liberal, permite a las organizaciones, no a las clases, negociar o contender en un juego institucional en el que el interés privado ha sido formalmen

nes que tienen como finalidad el cumplimiento o la imposición de la política pública' ... el campo de la Administración Pública queda entonces como una masa imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de la Ciencia Política... la Administración Pública no es un subcampo de la Ciencia Política; se trata en ambos casos de una misma disciplina. En el esfuerzo por definir el campo, el campo se evapora". Landau, *op. cit.*, pp. 20-21.

te sacrificado con miras del interés público. Sin fronteras perceptibles, sociedad y Estado son uno. Del mismo modo, no hay gobierno de clases, porque no hay dominio ni explotación de clase; la política pública es la varita mágica que convierte a la lucha de clases en una contienda entre organismos formales: partidos, grupos de presión, burocracias, legislaturas, ejecutivos y poderes judiciales, sin que unos u otros sean necesariamente diferenciables como públicos o privados,

Al disiparse los linderos de la vida privada y la vida pública, el Estado político es confundido con la sociedad civil sobre la cual ejerce su dominio, desapareciendo un rasgo característico del modo de producción capitalista: la división del Estado y la sociedad. Sin tal división, la administración pública también desaparece confundida, en la política pública, con el parlamento, los partidos, los grupos de presión y los movimientos de opinión. La Administración Pública no sólo ha dejado de ser definida, también ha perdido identidad.