

TERCERA PARTE

LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

Capítulo

X. LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. DOMINIO POLITICO Y DIRECCION ADMINISTRATIVA.	261-287
24. Clases dominadas y administración pública	261
25. La administración pública como dominio político y dirección administrativa.	266
25. Los límites tutelares de la administración pública	273

TERCERA PARTE

LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
CAPITALISTA

X. LA DUALIDAD DE LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. DOMINIO POLITICO Y DIRECCION ADMINISTRATIVA

24. Clases dominadas y administración pública

La administración pública capitalista, como todo tipo de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizada por una doble naturaleza: dirección y dominio. La lucha de clases implica el antagonismo entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y quienes tienen sólo la propiedad de su fuerza de trabajo; como las clases dominantes explotan a las dominadas -es decir, se apropian del producto de su trabajo-, en cuanto clases dominantes someten a las dominadas al orden social establecido. El Estado, como Estado de clase, encarna el dominio de la burguesía sobre las clases productoras, haciendo de la administración pública un vehículo para la realización del dominio de clase. La administración pública capitalista, pues, nace del antagonismo de clases para imponer el dominio de las clases dominantes sobre las clases dominadas.

El Estado, sin embargo, no solamente asume un carácter de dominación. El Estado también armoniza, integra y coordina, bajo el sello burgués de la nación, las funciones públicas que se desprenden de su carácter universal. Por tanto, el Estado no sólo -

es autoridad, coerción y represión; también es, por la necesidad de realización de las funciones públicas, la dirección de una sociedad civil construída a imagen y semejanza de la burguesía. Por tanto, la administración pública no tiene características propias; sus características son las del mismo Estado: dominio y dirección de la sociedad civil.

El Estado y la sociedad están, pues, relacionados por la administración pública; esta relación asume el doble carácter de ser, a la vez, de dominio y de dirección. Por tanto, el Estado capitalista -que ha impuesto al poder ejecutivo por encima del legislativo- al entrar en relación con la sociedad civil, hace que el ejecutivo mismo establezca el enlace como dominación y, a la par, como dirección de la sociedad.^{1/} Sin embargo, el dominio y la dirección del Estado sobre la sociedad no es el dominio y la dirección del Estado *per se*, sino de las clases dominantes, aquellas que al través del Estado han establecido la unidad burguesa de la nación.

Las clases productoras y trabajadoras, es decir, las clases dominadas, son las que en el seno de la sociedad burguesa sufren la dominación misma y son empujadas, por el torbellino de la pro-

^{1/} "En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su voluntad general. Ante el *poder ejecutivo* abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño, de la autoridad. El *poder ejecutivo*, por oposición al *legislativo*, expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía" ... "como *poder ejecutivo* convertido en fuerza independiente, se cree llamado a garantizar el 'orden burgués'". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, pp. 338-348.

ducción social, dentro de la dirección de la sociedad que se ha reservado el Estado. Hasta el momento, el estudio de la Administración Pública ha comprendido al poder ejecutivo desde la perspectiva del Estado, es decir, desde el punto de vista de las clases dominantes; nunca, sin embargo, la Administración Pública ha sido estudiada desde el ángulo de las clases dominadas. Ya es tiempo que abordemos el estudio de la Administración Pública de abajo para arriba, de los administrados a los administradores, sobre todo porque el dominio y la dirección suponen dominados y dirigidos, no sólo dominadores y directores. Es decir, es tan importante el estudio del dominio y la dirección desde el punto de vista de los poderosos, como desde el punto de vista de los desposeídos.

Sólo estudiando al poder ejecutivo desde las dos perspectivas, podremos comprender por qué la administración pública es a la vez dominio y dirección, es decir, política y administración; por qué la administración pública no es sólo política o sólo administración; por qué política y administración no son idénticas sino paralelas; en fin, por qué la administración pública es, a la vez, administración y política.

La sociedad burguesa, la sociedad civil capitalista, contiene clases que son producto de la relación entre el capital y el trabajo; pero también da cabida a otras clases que expresan la superposición del capitalismo con los residuos de otros modos de producción. Es decir, una formación social concreta contempla nor

malmente la coexistencia de varios modos de producción y, por tanto, de diferentes clases sociales. La sociedad capitalista contiene clases sociales, aunque ya desgastadas y en vías de desaparición, cuyo origen se remonta al feudalismo, e inclusive a ciertos arcaísmos prefeudales. Sin embargo, la sociedad burguesa no implica sino el predominio del modo de producción capitalista sobre los demás modos de producción, con los que coexiste.

La integración multiclasista de la sociedad burguesa contribuye a explicar cómo, dentro de la unidad burguesa de la nación - atribuida al Estado, éste no sólo implica el poder de las clases dominantes; el Estado, para garantizar esa unidad burguesa de la nación, para defender su propio interés político de clase, entra en contacto con las clases dominadas pretendiendo representarlas, sin hacerlo realmente. La autonomía relativa del Estado implica su independencia con respecto de la sociedad civil y de las clases dominantes, en la medida en que se apoya en las clases dominadas, en la medida en que el Estado represente a las clases dominadas, a la vez que encarna el dominio de las clases dominantes.

El Estado es la unidad de clase de las clases dominantes; es la unidad de su interés político, de su poder político. El Estado, a su vez, se presenta ante la masa de la nación como su representante; sin embargo, en contraste con las clases dominantes, el Estado representa a las clases dominadas en la medida en que ellas mismas se someten al Estado; en el grado en que el Estado -

es a su vez representante y señor.^{2/} Las clases dominadas, que tienen en el Estado a su representación, también tienen en él a su señor. El Estado, cuyo interés consiste en desorganizar las clases dominadas como clases, no pretende presentarse sino como representación de las clases dominadas; por tanto, entre más se masifica una sociedad, menor posibilidad tienen las clases dominadas de hacerse representar como clases ante una instancia parlamentaria o por medio de un partido político. Al representarse mediante el Estado lo hacen, en realidad, por medio del ejecutivo; o sea, que no se representan, sino que son representados porque el ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad. El poder ejecutivo que "expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía", es, como gobierno del Estado, el poder real de las clases dominantes. La representación es, por tanto, un acto de sumisión.

La masificación de las clases dominadas, su representación en el Estado y la ausencia de un interés político autónomo de clase, facilitan al ejecutivo su acción sobre ellas. El Estado reproduce las condiciones de existencia de las clases dominadas, -

^{2/} El caso del campesino francés del XIX ilustra transparentemente la impotencia de una clase dominada para concretar su interés político y la necesidad que sea el Estado, a la vez, su representante y señor. Los campesinos parcelarios "no pueden representarse, sino que tienen que ser representados. Su representación tiene que aparecer al mismo tiempo como su *señor*, como una *autoridad* por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases". *Ibid*, - p. 341.

las pretende aislar a la individualidad de la lucha salarial, al conflicto económico de clases, actuando frente a ellas uniformemente. La política tributaria se emplaza uniformemente en las - clases dominadas, sustrayendo de ellas el alimento del ejecutivo y de su burocracia parasitaria;^{3/} el impuesto,^{4/} como una sustracción del trabajo ajeno, es la fuente vital del gobierno estatal y la expresión más transparente de la actividad uniforme de la administración pública en el seno de las clases dominadas. El impuesto es una de las manifestaciones más representativas de la administración pública como dominación política.

25. La administración pública como dominio político y dirección administrativa

El Estado, aunque separado de la sociedad civil, hunde sus raíces profundamente en la vida social. El Estado nace de la sociedad, pero ésta nace de la estructura económica, de la producción, del intercambio y la distribución. Por ello, así como la sociedad se explica a partir de las condiciones materiales, de la - estructura económica, el Estado no se explica sino a partir de la propia sociedad civil. La producción y el intercambio, sin embargo, no crean la desigualdad en las antiguas comunidades tribales;

^{3/} "Los impuestos son la fuente de la vida de la burocracia, del ejército, de los curas, de la corte; en una palabra, de todo el aparato del poder ejecutivo. Un gobierno fuerte e impuestos fuertes son cosas idénticas". *Ibid*, p. 345.

^{4/} "El impuesto es el pecho materno de que se amamanta el gobierno". Marx, *La lucha de clases en Francia*, p. 214.

es la distribución la que engendra esa desigualdad y, por tanto, las clases. El Estado, que nace del antagonismo de clases, no lo podemos comprender sino a partir de la desigualdad social.^{5/}

Producción, intercambio y distribución explican la sociedad, sus desigualdades, sus clases; el Estado, por tanto, es explicado a partir de la sociedad civil dividida en clases. El Estado sólo es comprensible a partir de la desigualdad social, y si originalmente tuvo como propósito exclusivo el atender los intereses comunes, ahora, sin postergarlos, asumirá al mismo tiempo el ejercicio de la dominación política de clase.^{6/} El Estado, que primariamente sólo encarnaba una *función social*, ahora también encarna el *poder político* de clase; a la función pública de *dirigir* la sociedad y sus esfuerzos asociados, se suma ahora la función de *dominio* político de las clases explotadas.

El Estado nace como resultado de la descomposición de las antiguas comunidades, cuando en la sociedad aparecen las primeras clases. En esta fase el Estado solamente acomete *funciones públicas* que brotan del trabajo asociado cooperativo, que en Oriente -

5/ "Con las diferencias de distribución aparecen las diferencias de clases. La sociedad se divide en clases privilegiadas y clases perjudicadas, explotadoras y explotadas, dominantes y dominadas". Engels, *Anti-dühring*, p. 141.

6/ "El Estado -que al principio no había sido sino el ulterior desarrollo de los grupos naturales de comunidades étnicamente homogéneas, con objeto de *servir a intereses comunes* (por ejemplo en Oriente, la organización del riego) y de *protegerse frente al exterior*- asume a partir de ese momento, con la misma intensidad, la tarea de *mantener coercitivamente las condiciones vitales y de dominio de la clase dominante respecto de la dominada*". *Ibid.*

tomó su forma típica en la construcción y el mantenimiento de - obras hidráulicas para riego. El Estado, en este período, está caracterizado por el desempeño de la *dirección administrativa* de los intereses compartidos por las comunidades; tiene una actividad de dirección puramente administrativa.^{7/} No existe desigualdad - y, por tanto, clases. El Estado es un Estado administrativo, por que ha asumido exclusivamente la tarea de dirección colectiva de la sociedad.

[Pero el Estado] -inclusive como un mero Estado administrativo- y la sociedad comunal que lo ha engendrado, entran en contradicción con el desarrollo de las fuerzas productivas.^{8/} La organiza

7/ "Los hombres entran en la historia tal como primitivamente salen del reino animal en sentido estricto: aún semianimales, - rudos, aún impotentes frente a las fuerzas naturales, aún sin conocer las propias, pobres, por tanto, como los animales, y - apenas más productivos que aquéllos. Domina cierta igualdad en la situación vital, y también, para los cabezas de familia, una especie de igualdad en la situación social: por lo menos hay ausencia de clases sociales, ausencia que aún perdura en las comunidades espontáneas agrícolas de los posteriores pueblos de cultura. En todas esas comunidades hay desde el principio cierto interés común cuya preservación tiene que confiarse a algunos individuos, aunque sea bajo la supervisión - de la colectividad: la resolución de litigios, la represión - de extralimitaciones de los individuos más allá de lo que está justificado, vigilancia sobre las aguas, especialmente en los países calurosos, y, finalmente, funciones religiosas propias del selvático primitivismo de ese estadio. Tales funciones públicas se encuentran en las comunidades primitivas de - todos los tiempos, en las más antiguas comunidades de las marcas germánicas igual que en la India actual [fines del siglo XIX]. Están, naturalmente, provistas de cierto poder y son - los comienzos del poder estatal". Ibid, p. 172.

8/ "Las fuerzas productivas crecen paulatinamente; la población, adensándose, crea en un lugar intereses comunes, en otro intereses en pugna entre las diversas comunidades, cuya agrupación en grandes complejos suscita una nueva división del tra-

ción administrativa del Estado, hasta ahora puesta al servicio de la sociedad, se vuelca contra ella.^{9/} El poder común que encarnaba la realización de funciones públicas -los representantes comunales que administran el agua de riego, los productos del mar y - las cosechas, y la milicia que protege de invasiones externas- se ha volcado contra la sociedad misma: los mandatarios se han convertido en mandantes. El Estado administrativo ha sufrido una metamorfosis: ya no sólo realiza las funciones públicas, sino que también ejerce un dominio de clase. El Estado se ha convertido en un Estado político. En la sociedad han nacido las clases y de éstas el Estado.

Esta breve explicación del origen del Estado ha tenido como propósito demostrar cómo el Estado, independientemente del modo de producción en el cual es engendrado, nació para realizar una actividad que brota de los intereses comunes de la sociedad: la tarea de dirección administrativa. El Estado, originalmente, es un Estado administrativo. La construcción, operación y mantenimiento de las obras de regadío, los litigios, la defensa exte-

bajo, *la creación de órganos para proteger los intereses comunes y repeler los contrarios*". *Ibid*, p. 173.

9/ "Estos órganos, que ya no son representantes de los intereses colectivos de todo el grupo, asumen frente a cada comunidad - particular una determinada posición que a veces puede ser incluso de contraposición, empiezan pronto a independizarse progresivamente, en parte por el carácter hereditario de los cargos, carácter que se introduce casi obviamente porque en ese mundo todo procede de modo natural y espontáneo, y en parte - porque esos cargos van haciéndose cada vez imprescindibles a causa de la multiplicación de los conflictos con otros grupos". *Ibid*.

rior, el culto y otras muchas *funciones públicas* no requirieron - sino un incipiente Estado administrativo que, formado por los representantes comunales, estaba encargado de su realización; en esa fase, el Estado da unidad a los intereses compartidos de distintas comunidades y su poder se encuentra limitado a la mera realización de funciones públicas. Pero, a su vez, en esa misma fase, por la existencia del propio Estado, se evidencia ya la descomposición de la sociedad comunal y el inicio de la sociedad de clases. El Estado, por tanto, más que el producto tardío de la sociedad comunal es el producto precoz de la sociedad clasista. El Estado es un producto de las clases y sus conflictos y, por tanto, el Estado administrativo puro no es sino el germen del Estado político que ha sido engendrado en el seno de la sociedad clasista.

Sin embargo, el Estado político creado tras la disolución de la sociedad comunal, no dejó de ser un Estado administrativo. Es, a la vez, un Estado político y administrativo que se caracteriza paralelamente por la dominación política y la dirección administrativa. Es así porque en toda dominación política yace la dirección administrativa.^{10/} La dominación política corre pareja a la

^{10/} "Lo único que nos interesa aquí es comprobar que en todas partes subyace al poder político una *función social*: y que el poder político no ha subsistido a la larga más que cuando ha cumplido esa su *función social*. Los muchos despotismos que han aparecido y desaparecido en Persia y la India sabían siempre muy bien que eran ante todo empresarios colectivos de irrigación de los valles fluviales, sin la cual no es posible la agricultura en esas regiones. Los cultos ingleses han sido los primeros que han permitido olvidarlo en la In-

dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda -que es una actividad que concreta actos públicos- no es realizada. La dirección administrativa, que conjuga una serie de funciones públicas indispensables y variadas -económicas, sociales, religiosas, judiciales, etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica.

La dirección administrativa brota directamente de la vida productiva; es una necesidad cuando el trabajo social en gran escala ha llegado a un grado determinado de cooperación y división del trabajo. La dirección administrativa, al brotar directamente del trabajo cooperativo asociado, tiene una conexión estrecha con la producción, contacto que relaciona a la dominación política con la estructura económica.^{11/} Por tanto, la dominación política se basa en la dirección administrativa de la sociedad; debe realizar las funciones públicas o, contrapuesta a la dirección administrativa, sucumbir arrollada por el avance de las fuerzas productivas.^{12/}

dia; los ingleses entregaron a la ruina los canales y las esclusas, y ahora están finalmente descubriendo, a causa del hambre que regularmente se produce, que han descuidado la única actividad que podía justificar su dominio de la India en la medida en que había justificado el de sus predecesores". *Ibid.*

^{11/} "Todo poder político descansa originalmente en una función económica, social, y aumenta en la medida en que, por disolución de las comunidades primitivas, los miembros de la sociedad se transforman en productores, con lo que se alejan cada vez más de los administradores de las funciones sociales colectivas". *Ibid.*, p. 176.

^{12/} "Cuando el poder político se ha independizado ya frente a la sociedad, se ha transformado de servidor en señor, puede ac-

La administración pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto, acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político. Lo importante, sin embargo, consiste en que la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las - fuerzas productivas. La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente - al desarrollo económico.

Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía - relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, - de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y coexistencia del dominio político y la dirección administrativa en el seno de la administración pú-blica, muestra, al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo.

tuar en dos sentidos. O bien lo hace en el sentido y la dirección del desarrollo económico subjetivo, o bien obra contra este desarrollo, y entonces sucumbe, con pocas excepciones, al desarrollo económico". *Ibid.*

26. Los límites tutelares de la administración pública

La administración pública entraña, a la vez, dominio político y dirección administrativa. Por tanto, no es exclusivamente una organización política que coaccione, que violente a las clases explotadas. La administración pública es también una organización que dirige el trabajo socialmente combinado. De este modo, como dirección del trabajo socialmente combinado, la administración pública cumple con la realización de una gran variedad de funciones públicas: salubridad, orden público, represión policial, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, producción, asistencia pública, etc.; asimismo, asume, como dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, banca, etc. Por tanto, estas funciones pueden clasificarse en dos grandes ramos: a) de dominación política y b) de dirección administrativa.

Entre las funciones de dominación política encontramos: seguridad y orden públicos, defensa, policía, justicia, relaciones exteriores, etc. Entre las funciones de dirección administrativa: salud pública, asistencia, protección al salario, seguridad social, etc. O sea, la administración pública cuenta con dependencias que atienden múltiples servicios asistenciales, sobre todo para las clases explotadas. Estas dependencias pueden funcionar con mayor o menor eficiencia; integrar un número mayor de asegurados, erradicar enfermedades contagiosas, prestar auxilio médico a más necesitados; en fin, dentro de sus límites, prestar el mejor

servicio posible. Sin embargo, la administración pública, como - dirección administrativa, como servicio y tutela de los necesitados, tiene un límite: la miseria.

Es el pauperismo el límite de toda administración pública tu telar y de servicio, porque es el pauperismo el resultado de las relaciones de producción imperantes, de las relaciones entre el - capital y el trabajo. El propietario, que vive del trabajo ajeno, que explota al trabajador, no puede vivir como capitalista sino - al mantener a los obreros en el límite elemental de su subsistencia. Abolir el pauperismo es abolir el trabajo asalariado; abolir el trabajo asalariado es abolir la explotación y, por tanto, abolir el capitalismo.^{13/}

En diferentes ocasiones el capitalismo ha tratado de abolir la miseria, pero sin alterarse como modo de producción. Tal es - el caso de Inglaterra, en el siglo pasado; los ingleses trataron

13/ Acerca de la relación entre el pauperismo y el modo de producción capitalista, Marx la ha planteado en los siguientes términos: "La pregunta de 'El prusiano', ¿Por qué el rey - de Prusia no ordena inmediatamente que los niños pobres sean educados? es del mismo tipo. ¿Sabe 'El prusiano' qué tendría que ordenar para ello? Ni más ni menos que la abolición del proletariado ... la educación y el mantenimiento de los niños pobres sería, al mismo tiempo que la abolición del pauperismo, la del proletariado". Marx, "Kritische randglossen zu dem artikel 'Der König von Preußen und sozialreform. Von einem Preußen'", p. 400. "El Prusiano" es el pseudónimo de Arnold Ruge. Agradezco al Ing. Pedro Corsi la traducción al español de este artículo. En algunas citas empleamos la traducción de Cornú, de algunos fragmentos incluidos en su *Carlós Marx y Federico Engels*; así como de la antología de Marx, *Sociología y filosofía social*, a cargo de Bottomore.

de suprimir el pauperismo en un país donde, como Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, el pauperismo en cuanto tal no es si no un producto del capitalismo en su fase fabril, es decir la más avanzada hasta entonces. Sin embargo, la Inglaterra decimonónica atribuye el origen del pauperismo a la política partidista,^{14/} a las leyes malthusianas de la población^{15/} y a fallas de la administración pública.^{16/} En ningún caso el Estado inglés pretendió re

14/ "Se nos concederá que Inglaterra es un país industrial y también que es el país del pauperismo; la palabra misma es de origen inglés. Observar lo que sucede en Inglaterra es, pues, la mejor manera de comprender las relaciones entre un país político y el pauperismo. En Inglaterra la miseria tiene un carácter, no parcial, sino general; no está limitada a los distritos industriales, sino que se extiende a los distritos agrícolas. Los movimientos que engendra no datan de ayer, sino que se vienen reproduciendo desde hace más de un siglo. En estas condiciones, ¿cómo considera el pauperismo la burguesía inglesa, lo mismo que el gobierno y la prensa a ella ligados? En la medida en que la burguesía inglesa atribuye el pauperismo a una causa política, el *Whig* arroja la responsabilidad sobre el *Tory* y éste sobre aquél. Según el *Whig* la causa esencial del pauperismo reside en el monopolio de la propiedad terrateniente y el sistema prohibitivo contra la importación de cereales. Según el *Tory*, por el contrario, toda la responsabilidad de ese mal incumbe al liberalismo, a la competencia, a la extensión exagerada del sistema fabril. Ninguno de los partidos atribuye la miseria a la política en general, sino solamente a la política del partido contrario; a ninguno de ellos se les ocurre pensar que hay que reformar la sociedad". *Ibid*, p. 395.

15/ "El Parlamento inglés halló que la causa principal de la agravación del pauperismo era la ley sobre pobres, y que la beneficencia, que había utilizado para luchar contra él, no hacía más que reforzarla. Consideró que el pauperismo, encarrado desde el punto de vista general, era, como lo señalaba Malthus, el efecto de una ley natural eterna. 'Como la población -escribía éste- tiende siempre a exceder los medios de subsistencia, es una locura recurrir a la beneficencia, que sólo logra favorecer el aumento de la miseria. El Estado no puede hacer otra cosa que abandonar a los miserables a su suerte, y, cuando mucho, debe aliviar su muerte". *Ibid*, p. 398.

16/ "¿En qué punto encontramos al Parlamento con su Reforma Cong

solver de fondo la miseria, porque el Estado inglés, como la sociedad inglesa, están basados en el trabajo asalariado y, por tanto, en el trabajo explotado que produce la miseria de los trabajadores. El Estado inglés pretendió abolir el pauperismo realizando una de las más notables reformas administrativas del siglo pasado, sin escatimar esfuerzo ni dinero. La reforma comenzó con la administración pública misma,^{17/} para extenderse sucesivamente a las casas de trabajo.^{18/} Lo importante de la reforma consiste en que el Estado inglés mostró una verdadera intención por abolir el pauperismo, reformando su propia administración; este caso ilustra, sin embargo, la brecha que existe entre la política tutelar del

titucional de 1834? Por lo pronto lo explica el terrible aumento del pauperismo como una deficiencia administrativa". *Ibid*, p. 397.

17/ "La administración de impuestos para los pobres que provienen de funcionarios de las respectivas parroquias, será por tanto reformada. Se reforman uniones de aproximadamente veinte parroquias que son reunidas en una administración única. Una oficina de funcionarios -*Board of Guardians*-, funcionarios elegidos por los contribuyentes, se reúne un día determinado en la residencia de la unión y decide sobre la aprobación de la ayuda. Estas oficinas son dirigidas y vigiladas por empleados del gobierno, de la Comisión Central de *Somerset House*, el 'ministerio del pauperismo' según la atinada denominación de un francés *Eugene Buret*. El capital controlado por esta administración es casi igual a la suma que cuesta la administración de guerra en Francia. El número de las administraciones locales que ocupa es de quinientos y cada una de estas administraciones locales ocupa por lo menos veinte funcionarios". *Ibid*, pp. 397-398.

18/ "Fue esto lo que motivó a la reglamentación de las casas de trabajo, cuyo régimen se orienta a atemorizar a los miserables e impedir que vayan a buscar refugio en ellas contra el hambre. En esas casas de trabajo la caridad está ingeniosamente asociada al espíritu de venganza de la burguesía respecto de los miserables, que apelan a su beneficencia". *Ibid*, p. 398.

Estado burgués y las condiciones materiales e históricas sobre -
las cuales se basa.

Ningún Estado capitalista podrá abolir la miseria, porque -
abolirla implica suprimir el capitalismo y, por tanto el propio -
Estado capitalista. El caso inglés también ilustra cómo el Esta-
do ha pretendido encontrar la causa del pauperismo no en el modo
de producción capitalista, sino en fallas imputables a la benefi-
cencia y a la administración pública.^{19/} Por tanto, la beneficen-
cia primero fue extendida a un número mayor de miserables, para -
luego, considerada como causa del pauperismo, ser restringida a -
su mínima expresión. La administración pública, reformada para -
abolir el pauperismo, tampoco pudo finalmente llevar al cabo su -
cometido, porque los males sociales no se resuelven reformando la
administración del Estado. Ni la beneficencia ni la administra-
ción tutelar del Estado, por tanto, pueden erradicar la miseria.^{20/}

^{19/} "Así, Inglaterra trató primero de abolir el pauperismo con -
medidas de caridad y de administración. Consideró, después,
que el desarrollo incesante del pauperismo era efecto, no de
la industria moderna, sino del impuesto para los pobres, y -
vió en la miseria generalizada una consecuencia particular -
de la legislación inglesa. Lo que antes había atribuido a -
una insuficiencia de benevolencia, lo atribuyó después a un
exceso de ésta. Finalmente, los pobres fueron considerados
responsables de la miseria y castigados como tales". *Ibid*,

^{20/} "El significado general que para Inglaterra política ha teni-
do el pauperismo, se reduce a que en el transcurso de su - -
desarrollo, a pesar de las regulaciones administrativas, ha
llegado a ser una institución nacional y a ser irremisible-
mente el objeto de una administración ramificada y extendida,
administración que ya no tiene la tarea de abolirlo, sino -
disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha desistido
en taponar la fuente del pauperismo por medio de recursos po-
sitivos; se conforma oficialmente con abrirle una fosa de -
suavidad policiaca cada vez que aparece en la superficie del
país". *Ibid*, pp. 398-399.

La administración pública responsabilizada de abolir el pauperismo, al no lograr su cometido, se convierte, por inercia, en la administración del pauperismo. Este, sin embargo, no se reduce exclusivamente a la miseria y a las dependencias administrativas encargadas de administrar la miseria; el pauperismo, además de reproducirse, produce deficiencias en la salud, en la reproducción de la fuerza de trabajo y en las facultades creativas e intelectuales de los pobres. Por tanto, la administración tutelar del Estado abarca, además de las instituciones de beneficencia, otras más de seguridad social, salud y protección al salario. Inclusive los ministerios y organismos descentralizados del Estado encargados de la administración tutelar, llegan a absorber buena parte del presupuesto anual de la administración pública en los países capitalistas.

Sin embargo, aunque Inglaterra es en el siglo XIX el país capitalista más avanzado, Francia le antecede en los intentos por terminar con la miseria. Tanto en la época de la Revolución^{21/} como en la del primer imperio,^{22/} Francia se vio involucrada en una

21/ "La Convención tuvo un momento de valor al ordenar la supresión del pauperismo, no en seguida ... sino sólo después de encomendar al Comité de Salud Pública la preparación de los planes y proyectos necesarios ... ¿Cuáles fueron los resultados de la decisión de la Convención? Simplemente, que hubo un decreto más y que un año después los tejedores hambrientos sitiaban la Convención. La Convención, sin embargo, representaba el máximo de energía, de fuerza y de inteligencia política del Estado burgués". *Ibid*, p. 400.

22/ "Napoleón quiso suprimir de un golpe la mendicidad. Ordenó a su administración que estableciera planes para extirparla de toda Francia. En pocos meses todo quedó dispuesto. El 5 de julio de 1808 se promulgó la ley que suprimía la mendici-

lucha estéril contra la miseria. Francia, como Inglaterra más tarde, acudió a la beneficencia y a la administración pública, pero ni una ni otra la lograron suprimir. El pauperismo quedó en letra muerta y la administración tutelar responsabilizada en abolirlo, se convirtió en la administración de la miseria.

El problema radica, entonces, en la posición que asume el Estado no sólo frente al pauperismo, sino ante los problemas de la sociedad, entre los que la miseria no es sino una de sus manifestaciones extremas. ¿Puede el Estado suprimir la pobreza, en fin, las magras condiciones de vida de los pobres? No. El Estado capitalista, como Estado de clase, gobierna en beneficio de las clases explotadoras; su posición respecto a las clases explotadas siempre será tutelar, es decir, como un paliativo de la miseria y de los males sociales que produce. El Estado no buscará el remedio a los males sociales en la sociedad civil, ni en sí mismo,^{23/} sino en leyes de la naturaleza, en el carácter privado de los individuos de la sociedad civil o en deficiencia de la administra-

dad. ¡Por qué medios! Con establecimientos que muy rápidamente se transformaron en cárceles, debido a que los pobres sólo llegaban a ellos por vía del tribunal correccional". - *Ibid*, p. 399.

^{23/} "¿Puede el Estado actuar de otra manera? El Estado nunca buscará la causa de las imperfecciones sociales 'dentro del mismo Estado y de las instituciones sociales', como lo pide al rey 'El Prusiano'. Donde existen partidos políticos, cada partido considera que la causa de estos males es de quien dirige el Estado, es el partido adverso y no él. Incluso los políticos radicales y revolucionarios buscan las causas del mal no en la naturaleza del Estado, sino en una forma particular del Estado, que quieren reemplazar por otra". - *Ibid*, p. 401.

ción pública;^{24/} nunca, sin embargo, en la sociedad ni en el Estado mismo. Ocurre así porque la supresión del pauperismo, de las condiciones infrahumanas de vida de los pobres, implica la abolición del trabajo asalariado y de la explotación de que es objeto. Eliminar la miseria y las condiciones de vida del trabajador, es abolir la relación de explotación entre capital y trabajo, cambiar las relaciones de producción y, por tanto, modificar toda la superestructura política e ideológica que se levanta sobre ellas, y de la cual forma parte el propio Estado.

En última instancia, el Estado no se reconoce a sí mismo como el origen de la pobreza, sino que suele atribuirla a uno de sus aspectos: la administración pública. El remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; só lo reforma ese aspecto, la administración pública. De este modo, las causas del pauperismo y de otros problemas sociales que le

24/ "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad. En la medida en que reconoce males sociales, atribuye la razón de los mismos, ora a le yes naturales, que no está en poder de los hombres cambiar, ora a la vida privada de los individuos, que es independiente de él, o bien a deficiencias de la administración que le está subordinada. Así es como en Inglaterra se ve la causa de la miseria en una ley natural según la cual siempre hay un excedente de población con relación a los medios de subsistencia, y también se explica el pauperismo por la mala vo luntad de los pobres; el rey de Prusia lo explica por la fa lta de espíritu cristiano de los ricos, mientras que la Con vención lo explica por la mentalidad contrarrevolucionaria de los propietarios. Es por ello que Inglaterra castiga a los pobres, el rey de Prusia exhorta a los ricos y la Con vención decapita a los propietarios". *Ibid.*

van aparejados, los atribuye el Estado a su administración y pretende resolverlos reformando la administración pública.^{25/} El Estado capitalista, cuando encara males sociales a los que reconoce no emanados de sí mismo, reforma la administración pública; es así porque la administración pública es su propia actividad organizando a la sociedad.

Por tanto, hay una contradicción entre los planes y buenos deseos de la administración pública y su capacidad real de acción,^{26/} en el seno de la sociedad civil. Esto es, hay una contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares que, a su vez, se fundamenta en la división del Estado y la sociedad. Por tanto, el Estado, basado en tales contradicciones, se relaciona con la sociedad al través de la administración pública, sobre la base de que existe gracias a la distinción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. La administración pública, al entrar en contacto con la sociedad civil, no puede sino actuar formal y negativamente porque su fuerza se reduce a la impo-

^{25/} "En última instancia, todos los Estados buscan la causa en las deficiencias casuales o intencionales de la administración y, por eso tratan de resolver sus fallas con reformas de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado". Ibid.

^{26/} "La contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por una parte, y sus recursos y riqueza, por la otra, no la puede abolir el Estado sin abolirse a sí mismo, ya que se fundamenta en esta contradicción. Se fundamenta en la contradicción entre vida pública y vida privada, en la contradicción entre intereses generales e intereses particulares". Ibid.

tencia al tocar la vida y el interés privados.^{27/} Es por ello, - que todo Estado que se comprometa en una reforma de la administración pública con el propósito de suprimir su impotencia, con el - fin de hacerla eficiente como relación con la sociedad, se encontrará ante el obstáculo que representan las condiciones privadas de la vida de la sociedad civil, es decir, la propiedad privada - de los medios de producción.^{28/}

La administración pública, por tanto, tiene una eficiencia - limitada al contacto con los individuos privados de la sociedad - civil. O, lo que es lo mismo, el límite de su eficiencia lo constituyen los particulares. De este modo, la solución a los problemas que acomete la administración pública se encuentra circunscrita a las condiciones materiales y sociales del modo de producción capitalista; esto es, las respuestas a los problemas sociales que engendra el capitalismo son soluciones parciales, paliativos, en

^{27/} "Por consiguiente, la administración debe circunscribirse a una actividad formal y negativa, porque su poder termina donde empieza la vida y el trabajo burgueses. Estas divisiones, este envilecimiento y esta esclavitud de la sociedad civil - son los fundamentos naturales del Estado moderno, del mismo modo que la sociedad civil era el fundamento de la esclavitud en que se basaba el Estado de la antigüedad. La existencia del Estado y la existencia de la esclavitud son inseparables. El Estado antiguo y la esclavitud -franca antítesis - clásica- no estaban más vinculados íntimamente que el Estado moderno y el mundo del comercio moderno, -beata antítesis cristiana". *Ibid*, pp. 402-403.

^{28/} "Si el Estado moderno quisiese acabar con la impotencia de - su administración, se verla obligado a abolir las actuales - condiciones de la vida privada. Y si el Estado quisiese abolir las condiciones de la vida privada debería poner fin a - su propia existencia, porque sólo existe en función de ellas". *Ibid*, p. 402.

la medida en que no los resuelven de fondo porque, si así fuera, alterarían en su base al propio capitalismo. En otras palabras, los problemas sociales que engendra el capitalismo, por serle inherentes, no tienen solución alguna; sólo son paliables. La administración pública nunca será, por tanto, *positivamente eficaz*, sino *negativamente eficaz*. Su efectividad nunca resolverá los problemas que crea el capitalismo. Es negativamente eficaz porque no resuelve positiva y realmente los problemas, sino que negativa, formal y superficialmente, se limita a *administrarlos*, a paliarlos. Toda evaluación del rendimiento gubernamental habrá de considerar este hecho: la eficacia de la administración pública no se puede medir en términos de la bondad de su organización interna, y mucho menos por el costo de ella misma, sino por la solución real de los problemas sociales. Luego entonces, la administración pública capitalista es ineficiente.

Las dependencias de la administración pública abocadas a la solución del pauperismo, la mendicidad, la incapacidad de compra del obrero, y otras más, al no resolver los problemas sociales, pasan a encargarse de su administración. Con la administración pública los problemas sociales pasan a ser una institución nacional, que son administrados y mantenidos dentro de límites tolerables del conflicto de clases. Los problemas sociales, como institución nacional, entran al engranaje de las rutinas administrativas y se llegan a convertir en bandera de gobernantes y partidos políticos.

Ante las condiciones privadas de la vida civil, que son las condiciones en las cuales se basa la existencia de la administración pública, ésta no puede sino tener un comportamiento formal y negativo ante la propia sociedad. *Formal*, porque sus actividades sólo llegan hasta donde comienza la vida y los intereses privados y, si en ellos se incuban los problemas sociales, estos mismos no tendrán solución; *negativa*, porque en lugar de darles solución, se aboca a administrarlos, mantenerlos en los límites del conflicto de clases. Como queda asentado, los problemas sociales que engendra el capitalismo no son solubles sin abolir el propio capitalismo; por tanto, la administración pública, al no resolverlos, no puede sino actuar formal y negativamente ante los propios problemas.

En la medida en que más políticamente desarrollado es el Estado capitalista, más pretende desconocerse como una de las causas de los problemas sociales. Por eso no trata de reformarse - a sí mismo, sino reformar su administración. Sin existir fundamento alguno, el Estado argumenta que su desarrollo político y, por tanto, la razón de Estado, no son la causa de los problemas sociales sino, a la inversa, éstas el origen de los obstáculos de la consolidación de esa misma razón de Estado.^{29/} En la medida -

^{29/} "Cuanto más poderoso es el Estado y, por consiguiente, cuanto más político es un país, menos probable es que busque la base de los males sociales y su explicación general en el principio mismo del Estado, es decir, en la organización de la sociedad, de la que el Estado es la expresión activa, consciente y oficial. La razón política se caracteriza por el hecho de que razona dentro de los límites y el marco de -

en que el Estado se basa en la sociedad es, por este hecho, un - producto social que lleva preñado sus males. La administración - pública, como actividad organizadora del Estado en la sociedad, - no hace sino expresar al propio Estado como organización política de la sociedad. Al organizar la sociedad, el Estado ya ha sido - preñado por los males de la propia sociedad.

Los problemas sociales, la miseria, la incapacidad de compra del obrero y otras más, no serán resueltos por el Estado ni por su administración. La razón política es insuficiente para suprimir los males sociales;^{30/} la administración pública es incapaz - de resolver los problemas sociales. Estos no se solucionan sino reformando la sociedad, transformando las condiciones de la vida privada, abatiendo la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares; en fin, superando la división del Estado y la sociedad. Cuando tales contradicciones hayan sido superadas, se habrán resuelto los problemas sociales y, por tanto, habrá desaparecido el modo de produc-

la política. Cuanto más desarrollada y activa, menos capaz es de comprender la naturaleza de los males sociales. La Revolución francesa constituye el periodo clásico de la razón política. Ahora bien, los héroes de esa revolución, lejos - de ver en el principio del Estado la fuente de esos males, - los consideraban, por el contrario, la causa determinante de las deficiencias políticas. Así es como Robespierre veía en el exceso de pobreza y de riqueza sólo un obstáculo para el establecimiento de la verdadera democracia". *Ibid.*

30/ "El principio de la razón política es la voluntad. Cuanto - más limitada es la razón política, y por ello más perfecta - en su género, cuanto más crece en la fuerza todopoderosa de la voluntad, menos cuenta se da de los límites naturales y - espirituales de ésta, y menos capaz es, por tanto, de descubrir el origen de los males sociales". *Ibid.*

ción capitalista. Pero como esas contradicciones no pueden ser -
suprimidas por el modo de producción capitalista sin suprimirse -
él mismo, el Estado seguirá buscando la fuente de los problemas -
sociales al margen de la sociedad y del propio Estado. El Estado,
incapaz de ver en su propia naturaleza, en su propia existencia,
en sí mismo, el origen de los problemas sociales, siempre encon-
trará su fuente en lo que le es externo:^{31/} las leyes naturales,
la vida privada, la administración pública. Sin embargo, su admi-
nistración, la administración pública, no sólo no es externa al -
Estado, sino que es su armazón y movimiento; el Estado puede pre-
tender reformar la administración pública sólo en la medida en que
ha llegado, engañosamente, a considerarla como un simple instrumen-
to inanimado en sus manos.

El Estado no puede reformar su administración sin reformarse
a sí mismo, pero no en su esencia, sino en sus formas; por eso, -
la reforma de la administración pública es precisamente eso: una
re-forma, es decir, un cambio de forma, una modificación superfi-
cial en la cual el Estado sólo cambiará la piel administrativa -
para conservar su esencia, las entrañas políticas. La reforma de

^{31/} "Ningún ser viviente cree que las deficiencias de su existen-
cia en el principio, están fundadas en la esencia de su vida,
sino en el medio externo a su vida. El suicidio va contra -
la naturaleza. Por tanto el Estado no puede creer en la im-
potencia intrínseca de la administración. Sólo puede creer
en deficiencias formales ocasionales de la misma y trata de
resolverlas. Si estas modificaciones resultan infructuosas
será porque la organización social es una imperfección natu-
ral, independiente de los hombres, una ley de dios o la vo-
luntad de los individuos está demasiado echada a perder para
hacer frente a los buenos propósitos de la administración".
Ibid.

la administración pública es una falsa toma de conciencia del Estado, como causa de los problemas sociales; al reformar su naturaleza administrativa, el Estado modifica únicamente su papel como *empresario* de las funciones públicas, sin trastocar su naturaleza política, es decir, aquella que brota del antagonismo de clases, del conflicto entre el capital y el trabajo, antagonismo que el propio Estado se ha propuesto atenuar.

El Estado es político y administrativo, pero exclusivamente lo segundo se presta a un esfuerzo de reforma. La reforma de la administración del Estado, por el carácter "técnico" y "neutral" que suele asumir, es fácilmente enmarcable en la razón del Estado y en el esquema de organización estatal. La reforma, sin embargo, por el carácter formal y negativo de la acción de la administración pública en la sociedad civil, queda contraída a su esquema orgánico y su fisiología interna, a sus ministerios, empresas, procesos y procedimientos; la reforma de la administración pública ajusta y reestructura los órganos y las funciones de la administración pública, modificando a la par el contacto de sus agentes con la vida civil de los particulares. Pero al tocar la vida privada, la reforma concluye y la administración pública, reformada para resolver problemas sociales, queda sumida en la impotencia. La ley natural de la administración pública es la *impotencia*.^{32/}

^{32/} "Ante las consecuencias del carácter antisocial de la vida de la sociedad civil, de la propiedad privada, el comercio, la industria, de la expropiación mutua de los diferentes grupos de la sociedad civil, la ley natural de la administración es la impotencia". *Ibid.*