

XI. CONTRADICCIONES DIALECTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	289-309
27. Dialéctica de la administración pública. . .	289
28. Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio.	292
29. Contradicción entre fines y medios	299
30. Contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública	302

XI. CONTRADICCIONES DIALECTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

27. Dialéctica de la administración pública

La administración pública ha sido definida como el *gobierno en acción*, como el *trabajo de los gobernantes*, el *quehacer gubernamental*.^{1/} El trabajo del gobierno consiste, por tanto, en el *desarrollo y compulsión de controles*; el *establecimiento y manejo de servicios*.^{2/} La capacidad de imperio y control, la capacidad de servir y tutelar, es decir la dualidad de dominio y dirección, es en esencia la administración pública definida como gobierno en acción.

Aunque la administración pública como dirección administrativa y dominio político tiene su expresión más avanzada en el modo de producción capitalista, se encuentra ya presente en el modo de producción asiático, en el antiguo y el feudal. Ya se evidencia en el despotismo oriental, la Grecia clásica y la Edad Media europea, aunque la extensión orgánica de la estructura gubernamental

^{1/} Existe un acuerdo entre los pensadores acerca del sentido de actividad como característico de la administración pública. Marx la definió como "La actividad organizadora del Estado". "Kritische randglossen...", p. 401. Por su parte, Dimock la caracterizó como "el Estado en acción", el Estado como constructor". "The Meaning and scope of public administration", p. 12.

^{2/} Gulick, "Politics, administration ad the 'new deal'", p. 60.

es limitada. En contraste, en el capitalismo -modo de producción en el cual la división de la sociedad y el Estado toma su forma - más pura- se muestra con toda claridad la doble naturaleza de la administración pública, como dirección y dominio. Es en el capitalismo donde el dominio político -que brota de las relaciones de producción imperantes y, por tanto, de la lucha de clases- asume a la vez la doble característica de supremacía y compulsión; es - en él donde la dirección administrativa -que brota del trabajo - cooperativo asociado a gran escala- asume la doble característica de tutela y servicio. Es decir, en suma, el capitalismo es el modo de producción en el cual la naturaleza política y administrativa de la administración pública adquiere su forma más pura y avanzada y, por tanto, su carácter más contradictorio. Así, la contradicción entre dominio y dirección -contradicción que se ahonda en el capitalismo por la incapacidad de la administración pública de realizar las funciones públicas, incapacidad engendrada por - los problemas sociales que brotan del modo de producción- no es - sino el resultado de la división del Estado y la sociedad.

Como mediación, la administración pública relaciona al Estado y la sociedad como dominio y dirección de la propia sociedad. El dominio de la sociedad se basa, como apreciamos en el capítulo anterior, en la realización de las funciones públicas, es decir, en el ejercicio de la dirección administrativa de las actividades colectivas; de este modo, las funciones públicas tienden a satisfacer los intereses colectivos, a imponer el criterio del interés y la vida públicos sobre el interés y la vida privados. El Esta-

do y su administración realizan, entonces, funciones públicas que entran en contradicción con la vida y el interés privados; el Estado y su administración, cuya existencia se basa en la contradicción entre la vida y el interés públicos, por un lado, y entre la vida y el interés privados, por el otro, limita el ejercicio de las funciones públicas al contacto con el individualismo de la sociedad civil. En suma, la dirección administrativa queda en la impotencia cuando entra en contacto con la vida privada; el interés colectivo prevalece hasta el momento en el que toca el interés privado; o sea, realmente el interés privado se eleva sobre el interés público. El dominio político, en consecuencia, tiende a sobredesarrollarse y agigantarse cuando entra en contradicción con la dirección administrativa. El dominio y la dirección se contradicen y la administración pública, impotente ante la vida privada y los problemas sociales que produce, tiende a manifestarse como supremacía y compulsión, en detrimento de su papel de servicio y tutela. En su propio seno, la administración pública vive, en la contradicción de la naturaleza política y administrativa, las consecuencias de la división del Estado y la sociedad.

La administración pública, como lo hemos visto, da cabida en su seno a contradicciones que brotan del modo de producción capitalista. Como parte de la superestructura del Estado, las contradicciones de la administración pública son una consecuencia de las contradicciones del modo de producción capitalista, de su sociedad y su Estado. Por tanto, la contradicción entre dominio y dirección -como una consecuencia de las contradicciones sociales

entre la vida pública y la vida privada, entre interés colectivo e interés individual, en fin, de la división del Estado y la sociedad- tiene una triple expresión:

- 1) Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio. Es una contradicción dialéctica dominar, explotar y reprimir, por un lado y, por el otro, proteger, servir y asistir.
- 2) Contradicción entre fines políticos y medios administrativos. Es una contradicción dialéctica el *concebir* vastas y ambiciosas decisiones y *realizar* magras y pobres actividades.
- 3) Contradicción entre la *función administrativa* que cumple la administración pública con respecto del Estado y la *función política* que desempeña con relación a la sociedad civil. Es una contradicción dialéctica el desempeñar - - dualmente funciones contrapuestas: administración para el Estado y política para la sociedad.

Estas tres contradicciones dialécticas son la clave del cambio y, a la vez, de la continuidad de la administración pública - como organización social específica. Como cualquier institución de la sociedad, en la administración pública también son vigentes las leyes dialécticas que rigen el movimiento de la historia.

28. Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio

En sus comienzos las sociedades primitivas conocieron el ger

men del Estado administrativo; existía un *poder de función* que expresaba los intereses colectivos.^{3/} Aún la sociedad no había engendrado al Estado político, es decir, aquel poder que nacido de ella creaba luego sus propios intereses y finalidades. Sin embargo, el movimiento histórico arroja a la comunidad primitiva hacia un proceso de descomposición que desemboca en clases sociales, a cuyos conflictos va aparejada la génesis del carácter político del Estado. El poder de función se ha convertido en *poder de explotación*; el poder común que nace de la necesidad de canalizar los asuntos colectivos al través de un interés también común, se ha transformado en el poder de la clase dominante; los mandatarios sufren una metamorfosis y se convierten en mandantes. Este hecho constituye una de las primeras divisiones de la sociedad, división que separa a productores y explotadores; han nacido las clases y los vínculos que establecen su relación: la *explotación* y el *dominio*. Si antaño la comunidad primitiva concede la sola existencia de una dirección administrativa orientada a la realización de los intereses colectivos, ahora la supremacía existe como una garantía de la explotación que en ella ejerce la clase dominante. Ha nacido la contradicción entre las funciones colectivas que ejerce el gobierno y el papel coercitivo que asume como organización de poder.

^{3/} Engels explica en su *Anti-dühring*, p. 172-173, la naturaleza de este poder de función como una manifestación esencialmente administrativa de la necesidad de dirección que brota de plasmar, en obras de interés colectivo, actividades productivas que se asocian a intereses comunes.

La explotación, entendida como la subsistencia de una clase social con el hurto del trabajo excedente de otra clase social, da la clave de la dominación. La clase dominante gobierna merced a que se encuentra desligada del trabajo productivo, gracias al hecho de que la clase dominada trabaja para ella. La separación entre explotadores y explotados constituye a la vez una división entre el trabajo material y el trabajo intelectual y el meollo que explica los fundamentos materiales de la dominación.^{4/} No obstante, la supremacía de clase es algo más que una consecuencia de la explotación; es la fase histórica caracterizada por el tránsito del poder de la sociedad al Estado. La clase dominante gobierna porque es la clase explotadora; pero es la clase explotada porque detenta el poder político, la supremacía en la sociedad. Explotación y dominio, por tanto, están vinculados por lazos de reciprocidad.

Las condiciones en las cuales una clase social explota a las

^{4/} "La forma económica específica en que se arranca al productor directo el trabajo sobrante no retribuido determina la relación de señorío y servidumbre tal como brota directamente de la producción y repercute, a su vez, de un modo determinante sobre ella. Y esto sirve luego de base a toda la estructura de la comunidad económica, derivada a su vez de las relaciones de producción y con ello, al mismo tiempo, su forma política específica. La relación directa existente entre los propietarios de las condiciones de producción y los productores directos -relación cuya forma corresponde siempre de un modo natural a una determinada fase de desarrollo del tipo de trabajo y, por tanto, a su capacidad productiva social- es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de toda la construcción social y también, por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado. Marx, El Capital, tomo III, p. 733.

otras, están estrechamente ligadas a la división entre el Estado y la sociedad, cuyas relaciones adquieren ahora un significado político y administrativo. Es entonces cuando entre el Estado y la sociedad crece y se reproduce un cuerpo interpuesto que media sus relaciones: la administración pública. Aquello que en las comunidades primitivas y en las sociedades poliárquicas de la antigüedad era encomendado a simples miembros de las mismas, en el Estado capitalista es delegado a profesionales del quehacer administrativo. Lo que antes realizaban simples ciudadanos, es decir, *diletantes*, es ahora encomendado a las manos "expertas" de la burocracia profesional. La *función pública* toma forma en unidades impersonales: los *cargos*, que se conjuntan jerárquica y funcionalmente en gigantescos organismos administrativos. De la capacidad productiva material del capitalismo brota el más grande y complejo aparato de Estado hasta ahora conocido, en el que toman cuerpo -por medio de la burocracia- las funciones públicas concretadas en la dirección administrativa y el dominio político que nace del antagonismo de clases. Es por esto, que la administración pública es la administración con la cual el Estado organiza a la sociedad.^{5/}

Explotar significa sustraer parte del trabajo ajeno y, por tanto, producir perjuicios al trabajador. La explotación tuvo en

^{5/} "Si la administración pública está relacionada con los problemas del gobierno, ella está por lo mismo íntimamente interesada en los fines y objetivos generales del Estado". Dimock, *op. cit.*, p. 11.

Grecia clásica la forma de esclavitud; en la Edad Media, de servi
dumbre; en Oriente, de prestación laboral, y en el capitalismo, -
de trabajo asalariado. Y en todos estos momentos históricos la -
explotación creó miseria y hambre, debido a que la fuerza de tra-
bajo, fuente de la riqueza, el poder y el privilegio, es mermada
hasta el límite de su agotamiento. La explotación pauperiza; da-
do al César lo del César y a Dios lo de Dios, el trabajador sólo
conserva lo suficiente para reproducir su propia fuerza de traba-
jo. Se requiere entonces proteger los "recursos humanos", so pe-
na de agotar su potencia. De la necesidad de preservar la fuerza
de trabajo a explotarse, surge la política de *tutela y servicio* -
para los gobernados, tarea que encomienda la clase dominante a la
administración pública.

La legislación e instituciones tutelares del trabajo, apareci-
das en Europa desde el siglo XVII, reflejan fielmente las tareas -
protectoras encomendadas a la administración pública con el fin -
de poner límite a la voracidad de la burguesía, que atentaba ago-
tar la fuerza de trabajo, preciosa veta de la riqueza del capi- -
tal.^{6/} Estos precedentes toman cuerpo en la actualidad en las -
instituciones asistenciales, de seguridad social, vivienda, "pro-
tección al consumidor" y otras similares. La extensión orgánica
de la administración pública en estos ramos ilustra con suficien-
cia, la política tutelar del Estado capitalista.

^{6/} Con respecto a este tema ver: Marx, *El Capital*, tomo I, cap.
VII.

Además de la política tutelar, la sociedad requiere del suministro de una variada gama de servicios que, por un lado, se desprenden de la interdependencia de las clases sociales y, del otro, de la concentración de atribuciones en manos del Estado. Aunque esos servicios tienen el carácter general, es decir, que son prestados en beneficio de la sociedad, adquieren un virtual sentido - de subsistencia para las clases explotadas. De esta manera, el acceso al transporte subsidiado, a la energía eléctrica abarataada y a otros servicios mantenidos por debajo del costo, se convierten en una fórmula compensatoria, un paliativo a la pauperización de las clases explotadas. Lo mismo que ciertas instituciones públicas de carácter tutelar, la administración pública también desarrolla ministerios o empresas dedicados a compensar las deficiencias manifiestas en los ingresos de obreros, campesinos y empleados. Los *servicios públicos* son, en este caso, la compensación necesaria de la pauperización.

La administración pública engendra y resume en su seno una - contradicción social que se ha convertido en su propia contradicción: por un lado, *es el instrumento del gobierno que establece y ejerce controles: regulación, tributos, violencia; por otro lado, es el servidor colectivo que desarrolla y maneja los servicios pú* blicos: salubridad, obras urbanas, seguridad social, mecanismos - compensatorios ("protección al salario", exención tributaria a sa larios mínimos, etc.).^{7/} La administración pública, a semejanza

^{7/} "La administración pública no es un fin en sí mismo, sino me-

de la deidad hindú de los cuatro brazos, en dos manos esgrime las espadas de la *supremacía* y la *explotación*, en tanto que en las restantes sostiene los escudos de la *tutela* y el *servicio*.^{8/} Dominar y explotar, a la vez que tutelar y servir, constituyen una contradicción dialéctica que explica por qué la organización administrativa suele ser el producto del conflicto de las clases sociales.

No existe precedente histórico conocido del hecho único de la explotación y la supremacía; ni tampoco del hecho exclusivo de la tutela y el servicio. Nunca administración pública alguna dedicó su esfuerzo al fin exclusivo de la explotación y la supremacía, porque de haber sido así, la fuerza de trabajo se hubiera consumido rápidamente y el dominio hubiera perdido objeto. Tampoco existió administración pública alguna que dedicara esfuerzo exclusivo a la tutela y el servicio, como en *Utopía*, porque ambas funciones no son sino el resultado de la coerción y la explotación, y éstas consecuencia, a su vez, del proceso histórico del que brota la creación del Estado.^{9/} La administración pública, -

ramente un *instrumento del gobierno* y el *servidor de la comunidad*". Este concepto de Dimock expresa la contradicción que yace entre la violencia y la protección que encarnan en la administración pública. *Op. cit.*, p. 4.

8/ La dualidad contradictoria entre supremacía y explotación y tutela y servicio es manifiesta en la siguiente frase: "En su sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado mismo: *la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia...*". White, *Introducción al estudio de la administración pública*, p. 3.

9/ "Del mismo modo que en los estados despóticos, el trabajo de

por decirlo así, no va del infierno al cielo dantescos, sino que en su seno se encierra a la vez el infierno de la expoliación y - el cielo de la protección. Desde su origen hasta nuestros días, la administración pública ha tenido la doble función de ejercer - la compulsión de las clases dominantes y aliviar en los gobernados los efectos de esa misma compulsión.

Todas las grandes revoluciones de la historia: la orientalización del Imperio Romano, la formación del Estado capitalista, - la revolución industrial, por citar algunas, implicaron la destrucción del aparato administrativo vigente y la creación de otro más desarrollado y eficiente. Todo cambio de forma del trabajo - del gobierno ha resultado del mejoramiento de su propia capacidad de actuar y ello se debe a que tras cada revolución, el Estado, - como organización del poder de clase, fue restaurado con otro parazón orgánico.

La destrucción histórica de la administración pública supone, entonces, la destrucción histórica del Estado.

29. Contradicción entre fines y medios

Acabamos de analizar una contradicción que existe en el seno de la administración pública como organización social concreta, -

alta vigilancia y la ingerencia total del gobierno engloba - ambas cosas: *tanto la realización de los asuntos comunes que se derivan del carácter de toda comunidad, como las funciones específicas que responden al antagonismo entre el gobierno y la masa del pueblo*". Marx, *El Capital*, tomo III, p. 367.

pero que ha de ser considerada como una parte integrante del régimen político. Existe sin embargo otra contradicción que yace en el régimen político considerado como totalidad y que afecta a la administración pública como parte: es la contradicción entre fines y medios. En todo régimen se establecen metas determinadas y con arreglo a las mismas se estiman los medios adecuados para darles realidad, así como los recursos destinables a la obra. No obstante, entre fines y medios tiene lugar un *vacío de eficiencia* que habrá de ser llenado por la administración pública como gobierno en acción.

Como suma de los centros de poder del Estado, el régimen político tiene en el poder legislativo la universalización -como delegación de las clases en las que se integran los individuos de la sociedad civil- de los intereses de clase y su expresión en planes generales. Del mismo modo, tiene en el poder ejecutivo la particularización de esos planes en el seno de la sociedad civil, es decir, la *aplicación detallada y sistemática de esos planes*. El legislativo y el ejecutivo, en este sentido, no se encuentran en una relación de oposición y, por tanto, no son contradictorios. Lo que es contradictorio es la modalidad que guarda su relación: en tanto que el primero acomete la tarea de formular *vastos* objetivos, el segundo asume *detalladamente* su realización; es decir, mientras que el legislativo concibe en forma *general* los amplios objetivos del Estado, el ejecutivo *detalla* minuciosa y casuística mente su realización, interponiéndose entre lo *universal* y lo particular, un *vacío de eficiencia* que yace entre la acción gubernativa.

mental y la vida y los intereses particulares. Es decir, entre los fines y medios del Estado, entre el legislativo y el ejecutivo, existe un vacío de eficiencia que no es otra cosa que la impotencia de la administración pública al tocar la vida y los intereses privados.

El legislativo significa, por su lado: planes, proyectos, proclamas, discursos; el ejecutivo, por el suyo: actividades, hechos, obras, realizaciones. Y entre los fines y los medios, entre el legislativo y el ejecutivo, salta la contradicción entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés particular. La administración pública ha de realizar sus actividades en un alcance de eficiencia limitada por la vida civil, es decir, - condicionada a una eficiencia negativa, al tratar de franquear la distancia entre lo universal a lo particular. Así, la administración pública será capaz de concretar en hechos particulares fines generales, hasta el límite mismo donde comienza la vida civil. La potencia negativa de la administración pública se convierte en impotencia positiva al entrar en contradicción con el interés privado, el interés de la burguesía como clase dominante.

Pero entre el legislativo y el ejecutivo existen necesidades sociales. El Estado toma de la sociedad lo necesario para su subsistencia; por consiguiente, la capacidad de acción del Estado sobre la sociedad civil, por medio del ejecutivo, está en estrecha relación con la capacidad de acción de la sociedad civil sobre el Estado, al través del legislativo. De aquí que, de las dos es -

estructuras del régimen político -el legislativo y el ejecutivo- es ta última sea la más *evidente y visible*; pero con respecto a las clases dominantes, la administración pública, si así pudiera decirse, está encajada en la carne viva de la sociedad civil y de ella obtiene todo aquello que alimenta la existencia del Estado. Es así como el legislativo, delegación y organización políticas - de las clases en el Estado, formula vastos y ambiciosos proyectos que en la acción del Estado en la sociedad, mediante el ejecutivo, deberían de hacerse realidad. Sin embargo, entre la formulación legislativa y la realización ejecutiva yace la contradicción entre fines y medios y, por lo tanto, la tendencia dialéctica al antagonismo entre la voluntad y la fuerza del Estado.

30. Contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública

Hemos tratado suficientemente la dicotomía política-administración, concluyendo en su cuestionamiento. Política y administración no son incompatibles entre sí, sino que, por el contrario, ambas están presentes en la naturaleza de la administración pública: son, en unidad, la administración pública misma. La administración pública es, al mismo tiempo, *dominio político y dirección administrativa*. Lo interesante de este doble carácter de la administración pública, además de la importancia de la dualidad misma, es que la administración pública como relación del Estado y la sociedad se presenta en uno y la otra de diferente manera: para el Estado, la administración pública es una actividad subsumida a su

soberanía, una función de dirección administrativa subordinada a sus intereses; para la sociedad, en contraste, la administración pública es una actividad supraordenadora externa a ella que, como dominio político, viene a vulnerar la independencia de la vida civil de los individuos. De hecho, la administración pública no es puramente administrativa con respecto del Estado, ni puramente política con respecto de la sociedad. Es ambas cosas, política y administración, tanto para el Estado como para la sociedad. ¿Cómo se explica entonces la unidimensionalidad de la relación entre el Estado y la sociedad como puramente política o administrativa? Veamos.

Debido al divorcio de la sociedad y el Estado, la administración pública no puede manifestarse sino al realizar la mediación, dominando y dirigiendo a la vez; pero la sociedad civil, basada en el individualismo, no percibe la presencia de la administración pública sino como una actividad ajena, externa y perjudicial. Por ello, la sociedad civil no considera tanto el carácter administrativo de la administración pública, como su carácter político. El Estado, por su parte, por el carácter individual de la vida civil, tiende a integrar y coordinar en funciones públicas y como dirección administrativa, las actividades que brotan de los libres quehaceres de los particulares. Para el Estado, su contacto con la sociedad adquiere una relevancia esencialmente administrativa.

Así como el Estado representa la esfera universal, la sociedad civil -corporaciones y comunidades, como las llama Hegel- representa la esfera particular. El Estado capitalista entra en -

contacto con la sociedad civil, por medio de una instancia delegacional: la administración pública. Es cumpliendo este papel mediador que la administración pública aparece como administración para el Estado y como política para la sociedad. La naturaleza administrativa de la administración pública supone la existencia de un poder superior, *soberano*, y el derecho también soberano de creación del *cargo público*.^{10/} La administración del Estado es, por tanto, la expresión funcional de la organización de cargos con carácter *objetivo*, y los requisitos de ingreso a ellos habrán de partir de este mismo carácter.^{11/} La creación del cargo y el derecho de nombramiento y remoción suponen, por tanto, la abolición de las trabas patrimoniales del feudalismo.

El Estado capitalista liquidó el feudalismo, suprimiendo a su vez el sistema prebendal y estamental de apropiación de cargos, cuyo ejercicio desde entonces queda desligado de la cuna y la estirpe. Es entonces que las *funciones objetivas* del Estado, se atribuyen a la administración pública como responsabilidad institucional, contrastando la patrimonialización de los servicios en la época de las monarquías medievales. Los administradores, como

^{10/} "La preferencia no es nada absolutamente determinable, esta vinculación del individuo y del cargo como dos aspectos siempre contingentes el uno respecto al otro, corresponden al poder del príncipe como poder del Estado decisivo y soberano". Hegel, *Filosofía del derecho*, p. 301.

^{11/} "Las funciones del gobierno son de *naturaleza objetiva para sí ya decididas según sustancia* y han de cumplirse y realizarse por individuos. *Entre ambos no se encuentra nexo natural inmediato; por tanto, los individuos no están determinados para ellos por la personalidad natural y el nacimiento*". - - *Ibid.*

tales, quedan sujetos a una autoridad superior que se reserva el derecho de nombramiento.^{12/} El ejercicio de la función pública, las funciones objetivas del Estado, se convierten en un deber inherente al cargo administrativo y, por tanto, un deber que, siendo de naturaleza objetiva para el funcionario que lo desempeña, - llega a ser una responsabilidad subjetiva, ligado a él, a su persona, como su propia piel. Los yerros o imperfecciones del Estado, como consecuencia, son los yerros e imperfecciones de la administración y han de ser atribuidos a los administradores como incumplimiento de su deber. He aquí uno de los grandes dogmas elaborados por los dirigentes del Estado para distorsionar las realidades que yacen en el propio Estado, como expresión de las relaciones de dominación y explotación que pesan sobre la sociedad civil, y uno de los argumentos favoritos de los publiadministrativistas para reducir la administración pública únicamente a su naturaleza administrativa.

El Estado tiene en la administración pública un sistema de acción, sujeto a su autoridad superior, cuya conducta ante él mismo asume la forma de un comportamiento subordinado, puramente administrativo. Tal es la *naturaleza administrativa* de la administración pública que, con carácter subordinado, asume a la vez el papel expiatorio, tomando para sí los defectos y errores del propio Estado; sin embargo, la administración pública tiene también

^{12/} "El individuo que, por un acto soberano, está ligado a una - *profesión oficial*, está asignado al cumplimiento de su deber".
Ibid.

naturaleza política, de dominio. La administración pública, frente a la sociedad, se presenta como *dominio político*. Al actuar sobre la sociedad, la administración pública ejerce el poder del Estado, que no es sino el poder de las clases dominantes en la sociedad misma. Sobre la sociedad, la administración pública realiza la dominación política del Estado. Es la relación interpuesta entre el Estado y la sociedad, la cabeza de playa del Estado en los suelos ajenos de la sociedad civil. Los funcionarios del Estado son sus delegados ante la sociedad.^{13/}

Sin embargo, de una naturaleza a otra, del carácter administrativo subordinado al carácter político de dominio, la administración pública sufre una metamorfosis: se convierte en un centro de poder y en cierta medida, relativamente, genera sus propios intereses; la posibilidad de ejercer la dominación sobre las clases dominadas hace de la administración pública un centro de poder. Ciertamente es que, sin embargo, su poder fluye de arriba, de la cima, pero también lo es que su contacto directo con la sociedad lleva consigo el germen de cierta independencia necesaria para realizar su cometido. Craso error en el estudio de la Administración Pública ha consistido en concebirla como un simple instrumento ejecutor, reducirla a una mera ejecución. Los administradores pue-

^{13/} "En el comportamiento y la cultura de los funcionarios se encuentra el punto en el que las leyes y decisiones del gobierno no afectan a la individualidad y se hacen vigentes en la realidad. Es el lugar del cual depende la satisfacción y confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como la realización del debilitamiento y frustración de sus propósitos". - Hegel, *op. cit.*, p. 303.

den fomentar clientelas y grupos interesados que estimulan, a su vez, su independencia relativa, haciendo ineficaces los controles políticos que sobre ellos funcionan.^{14/} Los administradores rebasan hasta cierto punto los límites del control y logran participar con éxito en el poder; los funcionarios, sin ser miembros de las clases dominantes, disfrutaban entonces los beneficios del poder gubernamental.

La administración pública tiene, de este modo, una naturaleza doble que es contradictoria y que históricamente adquirió la forma de conflicto en la medida en que el Estado desatendió la dirección administrativa. El divorcio entre el Estado y la sociedad precipita a la administración pública capitalista hacia la búsqueda de un "lugar" entre ambos. Si el Estado la subordina *autocráticamente*, como sucedió en Oriente, la administración pública tiende a la *burocratización* de la sociedad; es decir, el Estado engloba a la sociedad y la cubre orgánicamente por medio de sus funcionarios. Si la sociedad civil y sus clases propietarias debilitan al Estado como organización centralizadora, como ocurrió en la Edad Media, la administración pública tiende a la *desburo-*

^{14/} "La protección del Estado y de los gobernados contra el abuso de poder por parte de las autoridades y sus funcionarios, se encuentra, por una parte, inmediatamente en su jerarquía y responsabilidad y por otra parte, en la legitimidad de las comunidades, corporaciones"... Sin embargo, "en la inmediatez y personalidad de este contacto yace el que el control de arriba de este aspecto logre imperfectamente su finalidad, la cual puede encontrar obstáculos que el *interés común de los funcionarios en cuanto clase* que se aglutina contra los subordinados y los superiores". *Ibid*, pp. 302-303.

cratización del Estado y, por lo tanto, hacia su propia desburocratización. Pero, si entre el Estado y la sociedad hay un *modus vivendi* en el que fundamenten sus propias existencias, la administración pública ocupa un lugar intermedio y guarda un *equilibrio burocrático*; así ha ocurrido en el capitalismo.^{15/}

Cuando la administración pública conserva el carácter burocrático, el equilibrio entre la sociedad y el Estado queda asegurado. El capitalismo ha logrado mantener el divorcio entre la sociedad y el Estado, gracias a la interposición delegacional de la administración pública, que desarrolla su *universalidad* hasta los límites precisos de la *particularidad* de la esfera civil. Pero, en contraste, las sociedades precapitalistas no conocieron este equilibrio y normalmente la administración pública se encontró plenamente burocratizada (despotismo oriental) o totalmente desburocratizada (Grecia y Roma republicanas y Edad Media). En situación semejante, en ausencia del equilibrio burocrático, la historia de la administración pública precapitalista puede resumirse en el conflicto entre la burocratización y la desburocratización.

Sin embargo, el equilibrio burocrático capitalista es un equilibrio inestable, porque yace en su seno la contradicción entre la naturaleza administrativa y la naturaleza política de la administración pública, la escisión del Estado y la sociedad. El *modus vivendi* entre el Estado y la sociedad no es sino una paz

^{15/} Con respecto a esta argumentación ver: Eisenstadt, "Bureaucracy, bureaucratization and desbureaucratization".

pactada que, como si se tratara de una tregua, pronto adquiere un cariz conflictivo. El doble carácter de la administración pública, como yunque y martillo, hace de los administradores los protagonistas del drama del conflicto social, poniéndolos del lado de las clases dominantes o, tras el cambio, del de los nuevos amos. La administración pública es la administración del Estado; del Estado de las clases que imperan en el orden social.

Las contradicciones de la administración pública capitalista evidencian desajustes en la estructura y funcionamiento de la propia administración pública. Señalan desfases orgánicos y funcionales que se producen en la división de la sociedad y el Estado y que, al mismo tiempo producen impacto en esa misma división. Los desajustes y desfases en la administración pública son inherentes a su condición mediadora y estarán siempre presentes por cuanto - la administración pública sea una mediación.