

TERCERA PARTE

LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	311-359
31. El objeto de la administración pública . . .	312
32. El estudio de la administración pública. . .	329

XII. OBJETO Y ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública es un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible. Tiene, como - otros estudios, una tradición intelectual propia: la de la ciencia política. La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un subcampo de la ciencia política, desde el siglo XVI; - aunque sus orígenes como formación social concreta se remontan a los inicios mismos de la civilización, en el modo de producción - asiático, su estudio da comienzo con el nacimiento mismo del capitalismo y el Estado absoluto que se engendra en él. Hay, entonces, un vacío de conocimiento entre el objeto y el estudio de la Administración Pública hasta el final de la Edad Media. La causa de este vacío no es académica o formal; no se debe a la ausencia de pensadores que debieran haberla atendido, ni al desinterés de los cultos filósofos de la antigüedad. La causa brota de la realidad histórica: sólo en el capitalismo la división de la sociedad y el Estado, aparejada a la división social del trabajo, desembarazó al ejecutivo de la inextricable maraña que lo aprisionaba -que lo mantenía confundido con la legislación y la jurisdicción-, que lo constreñía a los hábitos patrimoniales, a confusas relaciones donde no hay lo público ni lo privado, donde lo estrechaban lentas y estorbosas formas colegiales. El capitalismo es, si no el origen del objeto, sí lo es del estudio de la Adminis-

tración Pública, gracias a que fue el capitalismo el que desmembró las ataduras patrimoniales y colegiales que mantenían cautivo al ejecutivo, poniendo al desnudo -en plena transparencia mediante la división de la sociedad y el Estado- el carácter y forma de la administración pública como un fenómeno que llegó, en su momento histórico, a tener sustantividad. Es el capitalismo el que da identidad y define la administración pública, como especificidad incubada en su seno. Por lo tanto, es también el capitalismo el que crea el único estudio de la Administración Pública, el estudio capitalista de la Administración Pública. No obstante, la teoría capitalista de la Administración Pública nace con pies de barro y hoy, en los setentas, vive una crisis de creatividad en la cual se evidencia un divorcio entre el objeto y el estudio.

Por todo esto, el estudio de la Administración Pública capitalista ha sido replanteado. Hemos tratado de ponerlo sobre bases firmes, es decir, las de la realidad. El replanteamiento supone, como consecuencia, la reformulación del objeto y el estudio de la Administración Pública. Este mismo es el orden que tienen los apartados siguientes.

31. El objeto de la administración pública

La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible. Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas:

- a) El divorcio del Estado y la sociedad
- b) La necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad
- c) La forma doble de la mediación, al través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad
- d) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.

Estas condiciones históricas crean la sustantividad de la administración pública como formación social específica. La administración pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista: 1) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado; 2) Es la delegación del Estado en la sociedad; 3) Está organizada en el ejecutivo; y 4) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

La administración pública, como será argumentado adelante, se identifica con el ejecutivo. Este y el legislativo conforman lo esencial del régimen político. El régimen, por tanto, resume los centros de poder del Estado, a saber, el legislativo y el ejecutivo. Hasta la primera mitad del siglo XIX el capitalismo desa

rolló el legislativo como centro hegemónico de poder, porque en él la burguesía se expresaba ya como *clase dominante*. En la segunda mitad de ese siglo el capitalismo consolidó las condiciones de la burguesía como clase hegemónica en el bloque en el poder de las clases dominantes, pero hizo rotar el centro de su poder del legislativo al ejecutivo. Una burocracia política, organizada en el ejecutivo, ahora gobierna en su nombre.^{1/} El predominio del ejecutivo va aparejado al *predominio político* de la burguesía.

^{1/} Este proceso tuvo su manifestación típica en la Francia decimonónica. "Se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el *poder ejecutivo* dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad, que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social, se comprende que un país semejante, al perder la posibilidad de disponer de los puestos ministeriales, la Asamblea Nacional perdía toda influencia efectiva, si al mismo tiempo no simplificaba la administración del Estado, no reducía todo lo posible el ejército de funcionarios y finalmente no dejaba a la sociedad civil y a la opinión pública crearse sus órganos propios, independientes del poder del gobierno. Pero el *interés material* de la burguesía francesa está precisamente entretejido del modo más íntimo con la conservación de aquella extensa y ramificada maquinaria del Estado. Coloca aquí a su población sobrante y completa en forma de sueldos del Estado lo que no puede embolsarse en forma de beneficios, intereses, rentas y honorarios. De otra parte, su *interés político* la obligaba a sostener una guerra ininterrumpida contra la opinión pública y mutilar y paralizar recelosamente los órganos independientes de movimiento de la sociedad, allí donde no conseguía amputarlos por completo. De este modo, la burguesía francesa veíase forzada, por su situación de clase, de una parte a destruir las condiciones de vida de to-

El desarrollo de la administración pública también está regido por las leyes del capitalismo. Las leyes de la administración pública están sometidas a las leyes del modo de producción capitalista.

La primera ley de la administración pública consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material. La segunda ley establece que su desarrollo está condicionado por las luchas de clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha. La tercera enuncia la relación del eclipse del poder legislativo y el auge del poder ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar. Las tres leyes de la administración pública explican, en suma, las condiciones históricas en las cuales la administración pública se desenvuelve y le permiten identificarse como objeto de estudio.

En Francia, a mediados del siglo XIX, encontramos el desarrollo más puro de la aparición de la burguesía como clase dominante y hegemónica, el desarrollo típico del Estado capitalista como unidad de clase de las clases dominantes. En esta época, se muestra en forma transparente cómo la centralización y la burocratización creada por el *ancien régime* se encuentran entretejidas con los intereses económicos de la burguesía, y cómo sus intereses po

do poder parlamentario, incluyendo por tanto el suyo propio, y de otra parte a hacer irresistible el poder ejecutivo hostil a ella". Marx, El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, pp. 288-289.

líticos, al chocar con los intereses de otras clases de la sociedad civil, tienden a promover el ejecutivo -a la par que su centralización y burocratización- amplificando el carácter coercitivo - y represivo del Estado. En tal situación, el Estado asume la unidad de las clases dominantes, bajo la égida hegemónica de la burguesía.

La autonomía relativa del Estado no es, entonces, una bondadosa concesión de la burguesía a la burocracia política que se personifica en el ejecutivo. El ejecutivo, fuerte, poderoso, que os tenta y goza la autonomía del Estado, brota de la dominación burguesa de clase, pero pone al margen del gobierno a la propia burguesía. Para primero satisfacer sus intereses políticos, y luego sus intereses económicos, la burguesía mantiene su unidad de clase y su hegemonía en la medida en que crea las condiciones materiales para la promoción y el ascenso del ejecutivo. Así, el auge y desarrollo del poder ejecutivo está entretelado a los intereses económicos de la burguesía, a la par que está hermanado a sus intereses esenciales de clase: los intereses políticos.

El poder ejecutivo es una creación de la monarquía absoluta que la burguesía y sus revoluciones utiliza y desarrolla en su - provecho. La centralización, arma del antiguo régimen contra el feudalismo, es esgrimida después por la burguesía, contra el antiguo régimen. Luego, el Estado burgués emprende, por medio del po der ejecutivo, la expropiación de la sociedad.^{2/} La centraliza-

^{2/} "Cada interés común se desglosaba inmediatamente de sociedad,

ción administrativa creada por el capitalismo es como un torbelli
no; por igual la monarquía absoluta^{3/} que el Imperio Napoleónico,
la república del 87^{4/} que el reinado de Orleans, la parodia impe-
rial de Luis Bonaparte que la república parlamentaria, promovie-
ron e incrementaron la centralización, la burocracia estatal y la
creciente importancia de la administración pública.^{5/} El poder -
ejecutivo, fortalecido por la burguesía, no ha conocido limitación
alguna en tal o cual régimen político, en tal o cual forma de go-
bierno. Todas las revoluciones burguesas de Francia no contuvie-
ron el crecimiento de la administración pública, sino que, por el
contrario, desataron su ampliación.^{6/}

se contraponía a ésta como interés superior, *general*, sustraía
de la propia actuación de los individuos de la sociedad y se -
convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde un -
puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un munici-
pio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza na-
cional y las universidades de Francia". *Ibid*, p. 340.

- 3/ "En el siglo XVIII, la *administración pública* estaba ya ...
muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa.
Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permiti-
rir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar. Influyó ya -
de mil maneras, no solamente en la marcha general de los asun-
tos, sino también en la suerte de las familias y en la vida -
privada de cada individuo". Tocqueville, *El antiguo régimen*
y la revolución, pp. 15-16.
- 4/ "La Revolución... fue esencialmente... una revolución social
y política... tendió... *a acrecentar el poder y los derechos -*
de la autoridad pública". *Ibid*, p. 46.
- 5/ "Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina en vez de
destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por
la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmen-
so edificio del Estado como botín principal del vencedor". -
Marx, *El dieciocho...*, p. 340.
- 6/ "Pero bajo la *monarquía absoluta*, durante la *primera revolu-*
ción, bajo *Napoleón*, la burocracia no era más que el medio pa-
ra preparar la dominación de clase de la burguesía. Bajo la

Sin embargo, ascenso del ejecutivo y el incremento de su acción en la sociedad, no superan la división entre el Estado y la sociedad; del mismo modo, el dominio absolutista y hasta despótico que asume el Estado político sobre la sociedad civil, no los identifica, sino por el contrario, remarca y define con mayor precisión su divorcio. El poder creciente del gobierno, resumido en el ejecutivo, se fundamenta como condición histórica en la escisión del Estado y la sociedad.^{7/} El ascenso del ejecutivo no sólo brota de esta escisión, sino que es su prueba más contundente. El ejecutivo, entonces, es el objeto de estudio de la Administración Pública en la medida en que, como centro de poder cimero del Estado, concentra en su seno esencialmente las facultades y capacidades dinámicas del propio Estado, y organiza y pone en acción, en movimiento, toda su fuerza vital en el seno de la sociedad civil. Es así, porque a mediados del siglo XIX queda definitivamente establecida la división del Estado y la sociedad y, al mismo tiempo, la capacidad de acción del Estado queda esencialmente con

restauración, bajo Luis Felipe, bajo la república parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto"... "La república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno" ... "Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa". Ibid.

^{7/} *"La parodia del imperio [de Luis Napoleón] era necesaria para liberar a la masa de la nación francesa del peso de la tradición y hacer que se destaque nítidamente la contraposición entre el Estado y la sociedad... la centralización del Estado, que la sociedad moderna necesita, sólo se levanta sobre las ruinas de la maquinaria burocrático-militar del gobierno, forjada por oposición al feudalismo". Ibid, p. 347.*

centrada en el seno de su centro de poder supremo: el ejecutivo. La administración pública, por fin, se ha desprendido de todas - las rémoras medievales, de todas las trabas patrimoniales que estorbaban su completa formación en el poder ejecutivo como una institución del Estado sustancial y diferenciado.

Para precisar el objeto de estudio de la Administración Pública, es decir, el ejecutivo, antes debemos precisar algunos términos que se encuentran estrechamente vinculados: Estado, régimen político, gobierno, ejecutivo y administración pública.

El *Estado*, como ha sido definido, es la organización del - ejercicio del poder de las clases dominantes. Por su parte, el - *régimen político* es la suma de los centros de poder del Estado. - En el siglo XIX se dio una bipolaridad alterna de los centros de poder; pero, desde sus orígenes en el siglo XVI, el Estado capitalista, en su fase como monarquía absoluta, destacó el poder del - ejecutivo regio como arma antifeudal, en detrimento del legislativo, hasta su eclipse a finales del siglo XVIII. Con la Revolu-ción Francesa el centro del poder fundamental pasa al legislativo hasta que, a mediados del siglo XIX, el capitalismo crea las condiciones del predominio del ejecutivo. Y de ahí hasta nuestros - días. En síntesis, el régimen político resume las relaciones de los centros de poder -el parlamento y el ejecutivo-, destacando - el predominio de uno de ellos.

El predominio del ejecutivo moderno -y debido al carácter de liberante del parlamento, a su papel clasista representativo como

delegación en el seno del Estado- ha provocado una gradual tendencia que identifica, en el capitalismo y, sobre todo, del siglo -XIX a la fecha, *gobierno con ejecutivo*. Por esta razón, el ejecutivo como mediación del Estado y la sociedad, como delegación estatal en la vida civil, toma naturalmente el papel gubernamental como su propio papel. Hegel, por todo esto, lo mismo que Rousseau, tuvieron razón al identificar al gobierno -es decir, el gobierno del Estado sobre la sociedad- con la única forma como se puede gobernar: al través de la mediación, del conducto comunicador del Estado en la sociedad, es decir, el *ejecutivo*. El legislativo, - recordemos, es el conducto comunicador de la sociedad con el Estado. Dado que la sociedad no gobierna al Estado -aunque éste haya sido incubado en su seno-, sino el Estado a la sociedad, el concepto de gobierno queda identificado, en su propia significación real, con el ejecutivo. *Gobernar es ejecutar* hechos, realizar el dominio del Estado en la sociedad. Gobierno y ejecutivo son idénticos.

Administración Pública no es distinto ni a gobierno ni a poder ejecutivo. Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Tocqueville, nunca identificaron administración pública con fuerza, aplicación o ejecución, ni tampoco la diferenciaron de voluntad, decisión o prescripción, como inherentes a política. En contraste, Wilson, Goodnow, Moreland, Willoughby y Weber identifican política con decisión o voluntad, adscribiendo a administración las características de realización o ejecución. Entonces ¿por qué la dualidad legislativo-ejecutivo del siglo XIX, se ha convertido en la dicoto-

mía política-administración del siglo XX? ¿Por qué la universalización del legislativo se falsificó por la universalización de la política y por qué la particularización del ejecutivo se falsificó por la particularización de la administración. La respuesta es que se verifica una suplantación, mediante la cual el legislativo y el ejecutivo son sustituidos por la política y la administración, atribuyendo a éstas las características de aquellos. Por tanto, si bien es cierto que el objeto de estudio es primeramente definido por los publiadministrativistas, también lo es que les preceden en su identificación los filósofos políticos. De este modo, Rousseau define el gobierno o *suprema administración* como el *ejercicio* legítimo del poder ejecutivo, señalando como su característica la *potencia* y la *fuerza*. Hegel define el gobierno como mediación, esto es, como actividad encaminada a "la prosecución y el mantenimiento de la vigencia de lo decidido, de las leyes, de las instituciones y establecimientos existentes para finalidades comunes".^{8/} Y Marx concibió la administración pública como *la actividad organizadora del Estado*.^{9/}

Entre los pensadores modernos destaca el concepto de Wilson sobre la administración pública, como gobierno en acción, como el ejecutivo u operativo, que es lo más visible y obvio. Gulick, después de definir al gobierno como el "grupo organizado de hombres quienes en un momento dado ejercen el poder efectivo de for-

^{8/} *Filosofía del derecho*, p. 298.

^{9/} "Kritische randglossen zu dem artikel 'Der König von Preußen und sozialreform. Von einem Preußen'", p. 401.

zar conformidad y servicios, y dirigir los diversos servicios comunes", formula la que probablemente sea la más fidedigna y real de las concepciones elaboradas en el estudio de la Administración Pública capitalista: "En estos mismos términos, las cosas que estos gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y compulsión de controles, el establecimiento y manejo de servicios, todo unido, es la administración pública".^{10/} Finalmente, Dimock, en uno de sus ensayos de juventud, define la administración pública destacando su carácter dinámico: "La administración pública no es meramente una máquina inanimada, realizando sin pensar el trabajo del gobierno. Si la administración pública está relacionada en los problemas del gobierno, está también por esto mismo interesada enteramente en los fines y objetivos del Estado" (...) La administración pública es el Estado en acción. el Estado como constructor.^{11/}

El objeto de estudio de la Administración Pública es, por tanto, el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, administración pública y ejecutivo, son lo mismo; el objeto de estudio es la administración pública -con minúsculas-, el gobierno y el ejecutivo, porque son idénticos. Como convención, en adelante nos referiremos al ejecutivo como objeto de estudio de la Administra-

^{10/} "Politics, administration and 'the new deal'", p. 60.

^{11/} "The meaning and scope of public administration", p. 1.

ción Pública, dando por supuesto que implica al mismo tiempo gobierno y administración pública.

El ejecutivo como objeto de estudio, sin embargo, no ha quedado claramente establecido en el estudio de la Administración Pública, excepto en los Estados Unidos. No obstante, lo importante no es el hecho de que el ejecutivo sea el objeto de estudio de la Administración Pública, sino que el mismo ejecutivo no sea estudiado como mediación. Es analizado como un organismo cuyo interés radica en su propia composición estructural; es decir, el ejecutivo es estudiado internamente, en su organización y en sus procesos interiores. Esta aseveración fue comprobada con el análisis comparado de la temática tratada en quince de los más utilizados textos de Administración Pública en Estados Unidos y México.^{12/} Todos los textos se refieren al poder ejecutivo norteamericano (a excepción de las obras de Muñoz Amato, Mosher y Cimmino, Jameson, Rodríguez Reyes, que se refieren al ejecutivo correspondiente a su país), a su forma de organización, al carácter de su dirección,

^{12/} Los textos consultados son los siguientes: White, *Introducción al estudio de la administración pública* (primera ed. en inglés, 1926); Pffifner y Presthus, *Public administration* - (p.e., 1935); Morstein Marx, *Elements of public administration* (p.e., 1946); Simon et al, *Public administration* (p.e., 1950); Dimock y Dimock, *Administración pública* (p.e.i., 1953); Waldo, *Administración pública* (p.e.i., 1953); Muñoz Amato, *Introducción a la administración pública* (p.e., 1957); Jameson, *Administracao publica* (p.e., en portugués, 1962); Mosher y Cimmino, *Ciencia de la administración* (p.e., en italiano, 1961); Nigro, *Public administration* (p.e., 1965); Martin, *Administración pública* (p.e.i., 1967); Reagan, *The administration of public policy* (p.e., 1969); Rodríguez Reyes, *La administración del sector público* (p.e., 1970); y Sharkansky, *Administración pública* (p.e.i., 1970).

a su sistema financiero, a su personal y a sus procedimientos y procesos. El listado completo de la temática del ejecutivo norte americano fue clasificada en la forma siguiente:

1. *Estudio de la Administración Pública.* Es tratado en todas las obras en sus primeros capítulos.
2. *Organización.* Tratado por White, Pffifner y Presthus, Simon *et al.*, Morstein Marx, Dimock, Waldo, Mosher y Cimmino, Martín, Reagan, Rodríguez Reyes, Nigro y Sharkansky. Este tema es omitido por Muñoz Amato y Jameson.
3. *Dirección.* Tratado por White, Pffifner y Presthus, Morstein Marx, Simon *et al.*, Dimock, Waldo, Mosher y Cimmino, Martín, Reagan, Rodríguez Reyes, Nigro y Sharkansky.
4. *Administración de personal.* A excepción de Jameson y Reagan, este tema aparece en todos los textos.
5. *Administración financiera.* Lo tratan todos, menos Simon, Jameson, Reagan y Sharkansky.
6. *Planeación.* Tema general, salvo White, Pffifner, Jameson, Martín, Nigro y Sharkansky.
7. *Políticas y procedimientos.* Lo tratan la mitad de los autores: Morstein, Simon, Dimock, Mosher, Rodríguez Reyes, Nigro y Sharkansky.
8. *Burocracia.* Sólo es tratado por tres autores: Morstein, Waldo y Martín.

9. *Política y administración pública.* Es tratado en cuatro obras: Morstein, Dimock, Reagan y Rodríguez Reyes.
10. *Responsabilidad.* No lo tratan cinco textos: Muñoz Amato, Jameson, Mosher, Reagan y Sharkansky.
11. *Relaciones con el público.* Lo tratan Dimock, Mosher, Martin, Reagan, Nigro y Sharkansky.
12. *Relaciones intragubernamentales. Gobierno federal y gobiernos estatales y municipales.* White, Reagan y Sharkansky, lo tratan.
13. *El ejecutivo y los otros poderes.* Lo tratan White, Pffifner, Morstein, Simon y Sharkansky.
14. *Comunicación.* Lo tratan Simon y Nigro.
15. *Otros (incluye temas con rendimiento, democracia, relaciones humanas; en fin, temas disímbolos).* Simon, Dimock, Jameson, Martin, Reagan, Rodríguez Reyes y Nigro.

Este listado temático integra el objeto de estudio de la Administración Pública norteamericana. Se refiere al poder ejecutivo: a su *organización*, formas y características (jerárquica, funcional, etc.); a su *dirección*, autoridad, tipos de mando (lineal, funcional), modos de obtener y estimular la obediencia, etc.; a su *personal*, formas de reclutamiento, entrenamiento, promoción, -salarios, puestos, etc.; a su *administración financiera*, métodos impositivos, presupuestos, gastos, tesorería, etc.; a su *planeación*, instrumentos y medios de programación, fines de la planeación, etc.; a sus *políticas y procedimientos*, toma de decisiones y modos de operación, rutinas administrativas, etc.; a su *cuerpo*

burocrático informal, sus intereses, deseos y fuerza política; a su *responsabilidad* constitucional, a la responsabilidad de los - funcionarios, la moral y deberes del personal público; a sus *relaciones con el público* interesado en sus servicios; a sus *relaciones* con los Estados y los municipios, así como sus *relaciones* con el legislativo y el judicial; a sus medios internos de *comunicación* (verbal, escrita, etc.) y la importancia de ésta para la integración de su personal; y finalmente, a su carácter "democrático", sus principios de "equidad" y otros muchos problemas apologéticos que los publiadministrativistas plantean con relación al - ejecutivo.

La Administración Pública norteamericana no ha descuidado el estudio del ejecutivo, pero se preocupa sólo por su *estructura orgánica*, no por su *función en la sociedad*. Esto es, se despreocupa de lo esencial, por la naturaleza dinámica del ejecutivo. Si - la administración pública es la mediación entre Estado y la sociedad, tal es su naturaleza, su esencia; por tanto el ejecutivo se caracteriza por ser una *relación* y, como tal, su estructura queda definida por éste carácter mediador. El ejecutivo no sólo debe - ser estudiado internamente, en su estructura, sino externamente - como delegación del Estado en la sociedad; es así porque su propia composición interna está determinada por su naturaleza mediadora. El error norteamericano no ha consistido tanto en estudiar internamente el ejecutivo, sino en omitir su esencia como *relación* y, por tanto, estudiarlo hacia adentro como organización y - sólo en cuanto tal.

En Europa el estudio de la Administración Pública ha considerado también al ejecutivo, pero en el marco más general del régimen parlamentario; el problema mayor, sin embargo, ha consistido en la estrecha relación entre el derecho y el estudio de la Administración Pública. En Francia e Italia, por ejemplo, el derecho constitucional y el derecho administrativo contribuyeron a distorsionar al ejecutivo como objeto de estudio; un papel similar jugó la teoría general del Estado en Alemania. Implicado en la trama legal, el ejecutivo perdió en la teoría formal lo que había logrado en la práctica: su especificación como fenómeno político y social. Francia, donde la consolidación de la autonomía relativa del Estado frente a la sociedad civil tuvo su desarrollo típico, no ha logrado sin embargo construir el estudio de la Administración Pública al margen del derecho constitucional. En cuanto a Inglaterra, su otrora papel inspirador de los primeros estudios de la administración pública norteamericana, se subordinó al avance de la investigación administrativa en Estados Unidos. En suma, Europa, cuna del Estado y la administración pública capitalista, seno en el cual fue engendrada nuestra disciplina, se dejó arrebatarse la vanguardia en el estudio de la Administración Pública.^{13/}

En el apartado siguiente analizamos este problema.

^{13/} No obstante la supremacía norteamericana, la Administración Pública en Europa ha tenido un importante desarrollo. Sobre el estudio de la Administración Pública en Francia pueden estudiarse las siguientes obras: Landgrod, "La science del'administration publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} siècle" y Froment-Maurice, "Sur la science administrative"; en la década de los setentas aparecieron dos libros de texto: del Institut Belge y Français des Sciences Administratives, *L'Administration publique* y de Massenet, *La nouvelle gestion publi*

El ejecutivo, en suma, deberá ser estudiado como lo que es: una relación, la delegación del Estado en la sociedad. Sólo así se podrá, después, iniciar el estudio de la organización interna del ejecutivo. Sin lo primero -el ejecutivo como relación-, el estudio de sus entrañas orgánicas y su fisiología interna permanecerá en un círculo vicioso; el ejecutivo no se explica por sí mismo: lo explica su papel mediador, político y social. Esto es lo que lo hace ser el objeto de estudio de la Administración Pública.

Ahora bien ¿cómo se ha desenvuelto el estudio del ejecutivo? ¿La Administración Pública tiene una tradición académica; tiene antecedentes intelectuales? Sí, los tiene. El capitalismo, al crear, en las condiciones materiales de existencia, las relaciones sociales que le son correspondientes, ha creado también las formas intelectuales en que expresan esas mismas relaciones.^{14/}

que. Recientemente apareció un interesante y prometedor libro: *Science administrative* de Chevallier y Loschak. En Inglaterra, además del estudio pionero de Moreland, "The science of public administration", destacan las diferentes aportaciones tanto en historia como en teoría por parte de Gladden; también tiene significación el artículo de Fletcher, "Public administration", como el ensayo de Robson "Recent Trends in public administration". Para una visión general del estudio de la Administración Pública en Europa, se puede consultar - el ensayo de Morstein Marx: "A new look at administrative science in Europa". Sin embargo, sobre todo en Inglaterra, existe una reorientación del estudio de la Administración Pública hacia la doctrina norteamericana. Al respecto ver: - Walker, "An American conception of public administration"; - Mackenzie, "The study of public administration in the United States"; y Ridley, "Public administration: cause for discontent".

^{14/} "Los mismos hombres que establecen las relaciones sociales - conforme a su productividad material, producen también los principios, las ideas, las categorías conforme a sus relaciones sociales". Marx, *Miseria de la filosofía*, p. 338.

La administración pública es un producto determinado de las fuerzas productivas a las cuales da cabida el capitalismo; como relación social, ha creado ella misma las categorías y los conceptos en que se expresa como realidad concreta. El estudio de la Administración Pública es el producto intelectual que ha sido engendrado en la relación concreta, el ejecutivo, como objeto del propio estudio.

32. El estudio de la administración pública

Si las condiciones materiales, la producción económica, determinan las relaciones sociales, éstas a su vez determinan las formas del pensamiento. Es hasta el modo de producción capitalista donde la administración pública adquiere independencia orgánica con respecto de otros fenómenos e instituciones políticas, especialmente de las legislativas y judiciales. La división del Estado y la sociedad, así como la necesidad de su relación, hacen del ejecutivo una mediación empatada a la propia del legislativo y, por tanto, adquiere sustantividad histórica, existencia separada. Es más, el fortalecimiento del ejecutivo ha venido a ilustrar con transparencia el divorcio de la sociedad y el Estado y la autonomía relativa de este mismo; estos hechos, que no son sino relaciones sociales^{15/} -el producto de la acción recíproca de los hombres-, producen su expresión abstracta, las categorías y concep-

^{15/} "¿Qué es la sociedad, cualquiera que sea su forma? El producto de la acción recíproca de los hombres... Tomad una determinada sociedad civil y tendréis un determinado Estado político". Carta de Marx a Annenkov, p. 20.

tos intelectuales correspondientes. El estudio de la Administración Pública deberá ser la expresión abstracta de la administración pública como objeto.

Hemos visto en los capítulos I y II, que las categorías e ideas del pensamiento administrativo postwilsoniano no corresponden a las relaciones sociales reales; éstas, como materia de análisis, y las ideas, como su expresión conceptual, están divorciadas en el estudio de la Administración Pública. En contraste, la filosofía política prewilsoniana corresponde plena y precisamente a las relaciones sociales que la incubaron. Las causas por las cuales la Administración Pública de Wilson a la fecha está divorciada del objeto, ya han sido tratadas con suficiente extensión en los capítulos señalados; las razones por las cuales la filosofía política anterior a Wilson sí corresponde al objeto, serán tratadas a continuación.

Las relaciones sociales, los hechos que producen las relaciones humanas, son engendrados por el desarrollo de las fuerzas productivas.^{16/} La producción de los medios de vida por parte de los hombres, genera al mismo tiempo las relaciones que los integran socialmente.^{17/} La producción material implica un determina

^{16/} "¿Son los hombres libres de escoger tal o cual forma social? En absoluto. Tomad un determinado estado de desarrollo de las facultades productivas de los hombres y tendréis una determinada forma de *comercio* y de *consumo*. Tomad determinados grados de desarrollo de la producción, del comercio, del consumo y tendréis una determinada forma de *constitución social*, una determinada organización de la familia, de órdenes o clases, en una palabra: una determinada *sociedad civil*". *Ibid.*

^{17/} "Los hombres fabrican el paño, la tela y los tejidos de seda

do avance de las fuerzas productivas; por tanto, las relaciones - sociales que engendran los hombres al entrar en contacto en su pro ductividad material, existen por cuanto son correspondientes a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas. La - existencia de determinadas relaciones sociales depende, por tanto, del desarrollo de las fuerzas productivas; hay una corresponden- cia. Las relaciones sociales existen en un momento histórico de- terminado, en la medida en que corresponden al desarrollo de las fuerzas productivas. En cuanto las relaciones sociales dejan de corresponder al desarrollo de las fuerzas productivas, dejan de - existir y son sustituidas por otras engendradas por el nuevo modo de producción. El desarrollo de las fuerzas productivas y de las facultades productivas del hombre, su trabajo, ha engendrado los progresivos modos de producir -*el asiático, el antiguo, el feudal y el capitalista*- y las sociedades civiles y Estados políticos que les son correspondientes. Cada modo de producción, por su rela- ción de dependencia respecto al desarrollo de las fuerzas produc- tivas, ha tenido una existencia histórica específica; la sociedad y el Estado, engendrados por la productividad material, han exis- tido bajo las mismas condiciones. Las ideas, las categorías que expresan abstractamente esas mismas relaciones, también han teni- do una vigencia determinada.

Si las fuerzas productivas determinan las relaciones socia-

... los hombres, según sus facultades, producen también las *relaciones sociales*, en las que producen el paño y la tela". *Ibid*, p. 28.

les, éstas mismas establecen sus expresiones abstractas, las categorías y conceptos que se forman en el pensamiento del hombre y que no son sino la manifestación ideal de sus relaciones reales.^{18/}

Las categorías que expresan las relaciones sociales reales, por engendrarse en la especificidad de cada modo de producción, de cada sociedad y Estado concretos, son tan finitas y perecederas como las propias realidades que idealmente representan; estas categorías no son leyes universales, eternas, sino *leyes históricas*.^{19/} Por tanto, no sólo las categorías de la economía política están sujetas a una validez histórica; también las categorías de la sociología, de la ciencia política y, por tanto, de la Administración Pública, están sujetas a la determinación histórica. Los conceptos de las ciencias sociales son leyes históricas relativas a cada modo de producción particular.

Los conceptos de la Administración Pública, como todos aquellos conceptos de las ciencias sociales, tienen una validez y un

18/ "Los hombres, al desarrollar sus facultades productivas, es decir, *viviendo*, desarrollan ciertas relaciones entre ellos, y ... la forma de esas relaciones cambia necesariamente con la modificación y el acrecentamiento de esas facultades productivas ... las categorías económicas no son más que abstracciones de esas relaciones reales, que no son verdades sino a condición de que subsistan esas relaciones". *Ibid*, p. 26.

19/ Marx atribuye a Proudhon el error de considerar a las leyes económicas como leyes eternas, universales en el tiempo y el espacio. El mismo error se les puede atribuir a los pensadores modernos de la Administración Pública. Marx trata el problema en la siguiente forma: "Proudhon cae en el error de los economistas burgueses que ven en esas categorías económicas leyes eternas y no *categorías históricas*, que no son leyes más que para un determinado desarrollo de las fuerzas productivas". *Ibid*.

criterio de verdad enlazado, por tanto, a las relaciones sociales de cada modo de producción específico. La Administración Pública, como estudio del ejecutivo, es una disciplina que nace en el modo de producción capitalista hacia finales del siglo XIX; existen antecedentes en la filosofía política prewilsoniana y es con Wilson cuando ella asume un carácter académico. Con Wilson, por primera vez en 1887, se intenta definir el objeto, estudio y método de la Administración Pública. Por tanto, la Administración Pública es una disciplina creada por el capitalismo y que expresa relaciones sociales capitalistas. El conocimiento acumulado acerca de la Administración Pública, consiste en el estudio de la administración pública capitalista. Esto no quiere decir que en los modos de producción precapitalistas no se disertara^{20/} acerca de la Administración Pública; simplemente afirma una verdad: si bien es cierto que el capitalismo no inventa la administración pública, también lo es que en él es donde asume un carácter sustancial, diferenciado y, por este hecho, su expresión abstracta como disciplina social.

La primera obra en la cual la administración pública es tratada separadamente, como un problema concreto, es: *Los seis libros*

^{20/} A este respecto, nos han sido legados algunos trabajos muy antiguos que tratan el tema de la administración pública; pero no con el fin de establecer generalizaciones o explicar un problema científico. Son descripciones de realidades concretas. Existen trabajos que vale la pena señalar: Frontino, *De aqueductibus urbis rome formula administrationis*, escrita en época de Nerva; Filoteo, *El kletorologion*, elaborado en el año 900 d.c.; y Ricardo Fils-Nel, *Diálogo del e'chiquier*, realizado en el siglo XII.

de la República de Juan Bodino, especialmente en el libro III y - en los capítulos cuarto y quinto del libro IV. Sin embargo, en - el libro I se encuentra su fundamentación: la república; la administración doméstica; la diferencia entre lo público y lo privado; la diferencia entre el poder público y el poder privado; la diferencia entre súbdito y ciudadano; y la soberanía. Bodino parte de la distinción, no explícita, de la sociedad y el Estado, definiendo al segundo con el nombre de República: "un recto gobierno de - varias familias y de lo que les es común, con poder soberano".^{21/} La base de esta definición es la diferencia entre la República, - como totalidad, y la familia, las corporaciones y los colegios, - con administración propia,^{22/} como su basamento social; no hay, en - tonces, identidad entre sociedad y Estado.

La distinción de la sociedad y el Estado queda firmemente - precisada, cuando Bodino señala la insuficiencia de la soberanía como único elemento común, frente a lo que es *individual*. Por - tanto, primero hay que buscar la diferencia entre la "cosa en co- mún y de carácter público"^{23/} y la cosa propiamente privada.^{24/} -

^{21/} Bodino, *Los seis libros de la República*, p. 11.

^{22/} "La administración doméstica es el recto gobierno de varias personas y de lo que les es propio, bajo la obediencia de - una cabeza de familia". *Ibid*, p. 18.

^{23/} "Como el patrimonio público, el tesoro público, el recinto - de la ciudad, las calles, las murallas, las plazas, los tem- plos, los mercados, los usos, las leyes, las costumbres, la justicia, las recompensas, las penas y otras cosas semejan- tes, que son comunes o públicas, o ambas cosas a la vez. No existe república si no hay nada público". *Ibid*, p. 20.

^{24/} "Platón ... pretendía que hasta las mujeres e hijos fueran co- munes a fin de desterrar de la ciudad las dos palabras tuyo y

Por tanto, más importante que la soberanía como elemento común, - es la diferencia entre lo propiamente común y lo propiamente privado. Pero tal distinción no es solamente importante para la República, el Estado, sino también para la sociedad; es importante para la sociedad distinguir lo suyo, lo privado, de aquello otro, lo público.^{25/} Pero esta distinción implica a su vez el reconocimiento, por parte del Estado, de un poder interno, privado,^{26/} que, aunque está sujeto a su autoridad, se ejerce en el seno de la familia, la corporación y el colegio.

El problema central de la distinción entre lo público y lo - privado se relaciona inmediatamente con la distinción entre ciudadano y súbdito, cuestión a su vez vinculada al problema de la soberanía. Bodino afirma que cada jefe de familia es el amo en su

mío ... no se daba cuenta que, de ser así, desaparecería el atributo mismo de la república; no existe cosa pública si no hay algo de particular, ni se puede imaginar nada de común si no hay nada de individual". Ibid, p. 21.

^{25/} "La administración doméstica y el recto gobierno de la familia requiere la distinción y división de los bienes, mujeres, hijos y criados de las diferentes familias, y de lo que les es *propio en particular de lo que les es común en general, - es decir, del bien público*". Ibid.

^{26/} "Toda república, toda corporación, todo colegio y toda familia se gobierna por mando y obediencia, una vez que la libertad natural que corresponde a cada uno para vivir a su arbitrio es puesta bajo el poder de otro. Todo poder de mando - sobre otro es público o privado. El poder público reside en el soberano que da la ley, o en las personas de los magistrados que se pliegan a la ley y mandan a los demás magistrados y particulares. El mando privado corresponde a las cabezas de familia y a las corporaciones y colegios en general, sobre cada uno de ellos en particular, y a la parte menor de - toda la corporación en nombre colectivo". Ibid, p. 22.

seno, en el marco de lo privado; pero, al salir de la familia -lo privado- y adentrarse en la *ciudad* -lo público-, entra en igualdad con otros amos de familia constituyéndose la condición de ciudadanos.^{27/} Ser ciudadano^{28/} es pertenecer a lo común, lo público y, por tanto, la ciudadanía queda restringida a los amos de cada familia, corporación y colegio; pero el ciudadano de Bodino, como ciudadano en la monarquía absoluta naciente, es un ser ficticio, alegórico, porque esta misma condición política lo convierte en *súbdito* del soberano absoluto. No se puede ser, a la vez, amo y siervo, mandante y mandatario. En Bodino el hombre real vive en la familia, las corporaciones, los colegios; el ciudadano ficticio, el súbdito, en la República, el Estado. Lo público, lo común, implica a su vez la sumisión al soberano. La soberanía, entonces, da la clave; ella hace de cada jefe de familia, en el interior de la República, un *ciudadano dependiente*. Dependiente, -según Bodino, en la medida en que la ciudadanía es un privilegio restringido a los jefes y que, en lo público, se manifiesta como una cesión de libertad a favor de la República soberana. La ciudadanía es derecho y responsabilidad; privilegio y deber.

La obra de Bodino, escrita en 1576, se encuentra situada en

^{27/} "Cuando el *cabeza de familia* sale de su casa, donde manda, - para tratar o negociar con los demás jefes de familia *acerca de todo lo que atañe a todos en general*, entonces se despoja del título de amo, de jefe y de señor, para hacerse *compañero, igual y asociado de los otros*". *Ibid*, p. 34.

^{28/} "Deja su familia para entrar en la *ciudad*, y los negocios domésticos para tratar de los *públicos*; en vez de ser señor, se llama *ciudadano*, que, hablando propiamente, no es otra cosa que el *súbdito* libre dependiente de la soberanía de otro". - *Ibid*.

la etapa formativa del Estado capitalista, es decir, la monarquía absoluta, cuando está empezando a manifestarse la división del Estado y la sociedad; cuando las clases sociales se están acabando de desembarazar de las máscaras medievales, de los estamentos y de los gremios. La parte que nos interesa se encuentra situada en el libro III, donde Bodino explica la formación del funcionamiento de la monarquía absoluta sobre la base de la autonomía del Estado.

Bodino explica una doble diferenciación: entre oficiales y comisarios y entre magistrados y ministros. Los oficiales son permanentes y los comisarios extraordinarios y removibles; los magistrados tienen mando y los ministros son agentes ejecutivos. Tanto los oficiales como los comisarios pueden ser magistrados y ministros, indistintamente, de acuerdo con la categoría y la jerarquía que asuman. Lo importante de esta clasificación dual yace en el realce de la administración pública, por primera vez en la filosofía política, como un fenómeno que tiende a concretarse a partir de su desembarazo de las formas patrimoniales y colegiales del feudalismo; del mismo modo es igualmente importante, porque estas categorías reflejan relaciones sociales reales: en concreto, la formación de la administración pública capitalista. Bodino es el primer pensador que trata por separado la administración pública, poniendo énfasis en problemas que hoy nos resultan familiares:

- 1) La distinción entre cargo permanente (*oficio*) y cargo extraordinario (*comisión*). Actualmente es manifiesta en los grandes conjuntos orgánicos como el *ministerio*, en el

cual se agrupan como cuerpo los cargos oficiales. También aparecen las comisiones (por ejemplo, las interministeriales) como cuerpo de cargos comisariales extraordinarios.

- 2) La distinción entre magistratura y ministerios, distinción jerárquica básica que separa a funcionarios con mando y - funcionarios sin mando. En la actualidad esta distinción se presenta como una escala de esferas de discreción en - decisiones que, de la cima a la base, separa gradualmente a los funcionarios superiores de los inferiores.
- 3) La distinción entre el funcionario con mando, pero removible (magistrado-comisario) y el funcionario sin mando, pero fijo (ministro-oficial). Actualmente tal diferenciación distingue al funcionario de "confianza", del empleado de "base".
- 4) El carácter de los nombramientos. Los oficiales son nombrados por ley, en tanto que los comisarios por simple - decreto real. El nombramiento del oficial supone la institución permanente del oficio, independientemente de - quién lo ocupa; el nombramiento del comisario supone la - creación previa de la comisión que, ejecutada, desaparece y, por tanto, el comisario deja de serlo. Hoy en día los oficios, los puestos públicos, son ocupados por nombra- - mientos expreso, en tanto que las comisiones se crean con plena discreción del titular de la administración pública.
- 5) La diferencia entre las funciones de los organismos admi-

nistrativos permanentes -como la justicia, hacienda, obras públicas, provisiones, guerra, salubridad, vías de comunicación, etc., es decir, servicios regulares- y las de los organismos administrativos extraordinarios: el cometido -de funciones que resuelvan problemas no previstos, extraordinarios, y que son de la más variada naturaleza.

Lo principal en la obra de Bodino, como dijimos, es la representación de los acontecimientos reales, históricos. Su *Seis libros de la República* tiene un valor inapreciable por cuanto refleja un acontecimiento: la etapa formativa inicial de la administración pública capitalista, en la monarquía absoluta. Como Bodino, Tomás Hobbes también dedica un capítulo de su *Leviatán*, el XXIII, al análisis *ex profeso* de la administración pública. Como Bodino, Hobbes parte de la diferencia entre lo público y lo privado; la primera parte del *Leviatán* escrita en 1651, estudia al hombre como individuo, la segunda al Estado.

Hobbes concibe al hombre como individuo y al individuo como ser natural y, por tanto, igual. Si los hombres nacieron iguales, corporal y espiritualmente, tres causas de discordia los enfrentan: la competencia, la desconfianza y la gloria. Por tanto, la primera ley del hombre se relaciona con su condición misma de individuo: la libertad;^{29/} pero ésta no implica sino el uso irrestric

^{29/} "Por *libertad* se entiende, de acuerdo con el significado propio de la palabra, la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere; pero no pueden impedir-

to del poder de cada hombre frente a su semejante.^{30/} La sociedad civil, por tanto, es un mundo de rivalidades, es el campo de guerra del hombre contra el hombre; en una situación tal, no hay lugar para la paz, la producción, la sociedad misma.^{31/} De aquí que los hombres, como individuos, pacten la creación de un poder común, el Leviatán, el Estado, que los libere de sus conflictos y establezca la paz. La creación del Estado tiene como objeto, sin embargo -con la limitación de la libertad y el poder de cada individuo-, la protección del derecho a poseer, es decir, el derecho a la propiedad privada.^{32/} En un estado de guerra entre individuos

le que use el poder que le resta, de acuerdo con lo que su juicio y razón le dictan". Hobbes, *Leviatán*, p. 113.

30/ "Un incesante afán de poder en todos los hombres. De este modo señalo, en primer lugar, como inclinación general de la humanidad entera, un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa sólo con la muerte". *Ibid*, p. 87.

31/ "Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es de todos contra todos ... en una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve". *Ibid*, pp. 109-110.

32/ "En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. En la guerra, la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales ... Es natural también que en dicha condición no existan propiedad y dominio, ni distinción entre tuyo y mío; sólo pertenece a cada uno lo que pueda tomar, y sólo en tanto que pueda conservarlo". *Ibid*, p. 111.

iguales, igualmente poderosos en cuerpo y espíritu, en bienes instrumentales (riqueza, reputación, amistades), el conflicto hace peligrar la existencia de la sociedad civil y, por tanto la existencia misma de los individuos. El Leviatán tiene como objeto, al darles seguridad, garantizar su existencia como individuos y, con ello, asegurar la existencia de la sociedad civil como algo distinto al propio Estado. La sociedad civil no puede gobernarse por sí misma;^{33/} si así fuera no habría Estado alguno, pero tampoco sociedad civil alguna, porque ésta no existe sino como expresión de la individualidad, y la individualidad no supone sino la universalidad, el Estado. Por esto, frente a la sociedad civil "natural", Hobbes opone un Estado político "artificial". Sociedad "natural" porque para Hobbes lo natural, lo real, lo existente, es el individuo; el hombre natural es un individuo propietario, libre de poseer frente a los demás individuos. Estado "artificial", porque para Hobbes el Estado es algo ajeno al individuo, la negación de su libertad, algo externo a la sociedad pero que, para asegurar su existencia, es constituido negando la naturalidad individual. El Estado "artificial" es tal porque lo universal, lo político, como diferente de lo civil, no puede pactarse sino negando la naturalidad del individuo; es algo no natural, -

33/ "Si pudiéramos imaginarnos una gran multitud de individuos concordes en la observancia de la justicia y de otras leyes de la naturaleza, pero sin un *poder común* para mantenerlos a raya, podríamos suponer igualmente que todo género humano híciera lo mismo, y entonces no existiera ni sería preciso que existiera ningún gobierno civil o Estado, en absoluto, porque la paz existiría sin sujeción alguna". *Ibid*, p. 148.

artificial porque no es humano, no está apoyado en la naturaleza y, por tanto, en lo que es natural: la libertad.

El Estado, siendo algo distinto a la sociedad, es creado para garantizar la existencia de la sociedad burguesa en proceso de formación. El Estado tiene su propio organismo: la administración pública. En el capítulo XXIII del *Leviatán*, Hobbes dice: "en éste voy a hablar de las partes orgánicas, que son los *ministros públicos*", a los cuales define en la forma siguiente: "Se denomina *ministro público* a la persona que es empleado por el soberano ... en algunos negocios, con autorización para representar en ese empleo la personalidad del Estado".^{34/}

Hobbes tiene el cuidado de distinguir entre funcionarios y domésticos, situación que el capitalismo lleva a su máxima expresión. Son funcionarios quienes atienden los asuntos del Estado; son domésticos quienes atienden la persona del soberano.^{35/} Del mismo modo, elabora una cuidadosa tipología de los ministros: 1) para la administración en general; 2) para la administración especial, por servicio específico; 3) para la instrucción del pueblo; 4) para la justicia; 5) para la administración de un territorio;

^{34/} *Ibid*, p. 203.

^{35/} "Quienes son servidores del soberano en su capacidad natural no son ministros públicos, siéndolo solamente quienes le sirven en la administración de los negocios públicos. Por consiguiente, ni los ujires, ni los alguaciles, ni otros empleados que constituyen la guardia de la asamblea, sin otro propósito que la comodidad de los reunidos, en una aristocracia o democracia; ni los administradores, chambelanes, cajeros y otros empleados de la casa del monarca son ministros públicos en una monarquía". *Ibid*.

6) para ejecución de sentencias; y 7) para asuntos exteriores. Finalmente, es de especial importancia la claridad con que Hobbes observa el carácter del ministro público, sobre todo cuando hace énfasis en el doble aspecto de la administración pública como administración y como política; esto queda expresado transparentemente en su definición de los ministros públicos como ministros y como públicos: "*ministros* porque sirven a la persona del representante, y nada pueden hacer contra su mandato, ni su autorización; *públicos* porque les sirven en su capacidad política".^{36/}

Bodino y Hobbes, como lo hemos observado, tuvieron una idea muy clara de la administración pública; explicaron con precisión las características que iba tomando conforme se consolidaba la monarquía absoluta. Sus obras reflejan la etapa formativa de la organización administrativa del Estado, la fase inicial en la cual el legislativo y el ejecutivo comparten estelares en la escena política de los siglos XVI y XVII. La burguesía y la nobleza real están disfrutando su triunfo sobre el feudalismo y reinan en santa paz; dos siglos después, a fines del XIX, Francia y Estados Unidos crearán los primeros gobiernos republicanos burgueses en los cuales domina el legislativo. El equilibrio ha sido roto. Las obras de Tocqueville, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución* (escrito más de medio siglo después de la Revolución Francesa), así como la de Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, son un testimonio de estos hechos.

^{36/} *Ibid*, p. 204.

Las dos últimas décadas del siglo XVIII son claves para la comprensión del desarrollo de la administración pública. En esta época tiene lugar el surgimiento de las dos primeras repúblicas burguesas: Estados Unidos y Francia; en ambos casos, nos asomamos al inicio del predominio del legislativo. Comencemos con el pensamiento de Hamilton en *El federalista*, colección de ensayos contemporáneos a la elaboración de la constitución política estadounidense.

El federalista, elaborado inicialmente como una colección periodística de ensayos, salió a la luz bajo esta forma entre 1787 y 1788; un año antes de la promulgación de la mencionada constitución. Su objetivo general se encamina a exponer la opinión de Hamilton, Jay y Madison, acerca de la nueva república, su forma federal de gobierno y la división y el balance de poderes. Destaca en especial -y es lo que nos interesa- el análisis del ejecutivo realizado por Hamilton, por cuanto nos permite acercarnos al estudio de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Define la administración pública, en sentido amplio, como la totalidad del legislativo, el judicial y el ejecutivo, pero se inclina por restringirla a este último.^{37/} Su idea principal consiste en la defensa del papel del ejecutivo frente al legislativo, argumentando un desequilibrio de poderes. En su opinión, la debi

^{37/} "La administración del gobierno, en su amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa, que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo". Hamilton, *El federalista*, p. 307.

lidad del ejecutivo le vuelve ineficiente; su poder no sólo es inferior al correspondiente del rey de Inglaterra, sino también al poder del gobernador del Estado de Nueva York. Desea un ejecutivo fuerte porque su tarea, la realización de funciones públicas,^{38/} se fundamenta en la eficacia política. El ejecutivo débil y la demanda de su fortalecimiento, por parte de Hamilton, no hace sino probar la universalidad en el modo de producción capitalista, de las relaciones sociales que se han incubado en su seno; ya se trate de Francia o Estados Unidos, la preeminencia del legislativo - desde finales del siglo XVIII es un hecho que corrobora la determinación histórica de las relaciones sociales en el capitalismo - independientemente de los países en los que existe - y su expresión abstracta en las ideas y categorías de la época, es decir, - en el pensamiento político de entonces. La demanda hamiltoniana en pro del fortalecimiento del ejecutivo estadounidense, no hace sino probar el predominio del legislativo en Estados Unidos.

Un pensador, posterior a Hamilton, Alexis de Tocqueville, - fue testigo del paralelo de los acontecimientos en Francia y Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX. Sus obras, *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución*, son - una ventana al través de la cual puede observarse el eclipse del legislativo en Europa y la terquedad del poder legislativo norte-

^{38/} "Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere su teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno". *Ibid*, p. 297.

americano por no dejarse desplazar. El auge del ejecutivo en - - Francia, ejemplo típico en Europa, ha sido tratado con suficiencia en el apartado anterior. Aquí sólo estudiaremos el caso norteamericano, como ilustración del poder ejecutivo como objeto del estudio de la Administración Pública.

Tocqueville es fascinado por una institución propiamente norteamericana que en su *Democracia en América*, escrito en 1835 (primera parte) y 1840 (segunda parte), va a captar gran atención: - la *descentralización*. Para comprender la *descentralización*, primero hay que comprender la *centralización* en su doble aspecto: *gubernamental* y *administrativo*;^{39/} diferenciación que, además de artificial, resulta harto confusa. La *centralización gubernamental* la explica en el plano nacional y la *administrativa* en el de los estados federados, como si en el gobierno nacional no se requiriera *centralización administrativa* y en los estados federados no se requiriera *centralización gubernamental*.

Centralización gubernamental y *centralización administrativa*, en realidad, son idénticas; se refieren a lo mismo: el ejecutivo nacional. Es un contrasentido hablar de *centralización adminis-*

^{39/} "Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros ... otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, las empresas comunales ... Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré *centralización gubernamental* ... concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré *centralización administrativa*". Tocqueville, *La democracia en América*, p. 97.

trativa en cada estado federado, en cada parte de la nación, porque tal acto sería un acto de *descentralización*, no administrativa, sino política. En contraste a Hamilton, Tocqueville demanda la preeminencia del legislativo sobre el ejecutivo y la "prodigiosamente descentralizada" administración pública norteamericana no es otra cosa que el autogobierno municipal que, opuesto a la integración nacional y, por tanto, al gobierno federal, tiende a ser desplazado por la centralización inevitable en el ejecutivo nacional.

La debilidad permanente del ejecutivo norteamericano que se aprecia de la época que va de Hamilton a Tocqueville (1787 a 1835), prueba el atraso histórico de Estados Unidos, en materia de formación del Estado, con respecto de Europa.^{40/} El aislamiento norteamericano, con respecto a Europa, muestra cómo las relaciones exteriores^{41/} y la política belicista incrementan el poder del ejecu

^{40/} "Si el poder ejecutivo es menos fuerte en Norteamérica que en Francia, débese atribuir su causa a las circunstancias más todavía tal vez, que a las leyes. Es principalmente en sus relaciones con el extranjero donde el poder ejecutivo de una nación tiene ocasión de desplegar habilidad y fuerza. Si la vida de la Unión estuviera amenazada sin cesar, si sus grandes intereses se encontraran todos los días mezclados a los de otros pueblos poderosos, se vería al poder ejecutivo crecer ante la opinión, por lo que podía esperar de él y por lo que ejecutara". *Ibid.*, p. 127.

^{41/} "El presidente de Estados Unidos es en verdad el jefe del ejército, pero ese ejército se compone de seis mil soldados; manda la flota, pero la flota sólo cuenta con algunos barcos; dirige los negocios públicos de la Unión respecto a los pueblos extranjeros, pero los Estados Unidos no tienen vecinos. Separados del resto del mundo por el océano, demasiado débiles aún para querer dominar el mar, no tienen enemigos y sus intereses no están sino raras veces en contacto con los de las demás naciones del globo". *Ibid.*

tivo a costa del legislativo. Cuando la burguesía pretende sellar la sociedad con su imagen, dándole un carácter nacional, y sus intereses, en cuanto intereses nacionales, entran en conflicto con los de otros pueblos -como ocurrió a los norteamericanos con México y España, sus primeras víctimas-, el ejecutivo establece "negocios comunes" con la burguesía que rompen los tratos de ésta con el legislativo. Las relaciones sociales no son engendradas antes de que existan las condiciones materiales e históricas a las cuales son correspondientes. En Estados Unidos el ejecutivo es débil porque no afronta problemas vitales; es fuerte en Europa porque enfrenta problemas vitales.^{42/}

En Estados Unidos no predomina el ejecutivo porque no existen las condiciones históricas y sociales, en las primeras décadas del siglo XIX, época del viaje de Tocqueville. Que en Estados Unidos apenas se evidencia la división del Estado y la sociedad, queda de manifiesto en la concentración de tareas y recursos administrativos en los municipios, situación que se desvanece en el estado federado y, sobre todo, en el débil e intrascendente gobierno federal.^{43/} Aunque Tocqueville señala la desvinculación -

^{42/} "En Francia el poder ejecutivo lucha sin cesar contra inmensos obstáculos, y dispone de inmensos recursos para vencerlos. Se va acrecentando por la grandeza de las cosas que ejecuta y por la importancia de los acontecimientos que dirige". *Ibid.*, p. 128.

^{43/} "Estados Unidos tiene una constitución compleja: obsérvense allí dos sociedades distintas mezcladas y, si puedo expresarme así, encajadas la una a la otra; vense dos gobiernos completamente separados y casi independientes; uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad, otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica

entre el gobierno federal y el de los estados, la verdadera oposición florece entre los municipios o comunas y el gobierno federal; es en la comuna^{44/} donde se observa la mayor densidad administrativa en Estados Unidos, y no se encuentra fundada en *honorations* - sino en funcionarios asalariados.^{45/} Inclusive, como lo asienta con énfasis Tocqueville, la comuna desempeña funciones para el Estado, misión que en Europa haría un departamento con respecto de un municipio.^{46/}

Probablemente la insuficiencia del Estado para relacionar a las comunidades con el gobierno federal, haya contribuido a la - creación del *condado* como entidad meramente administrativa, es de

sino a ciertos intereses generales ... un *gobierno federal*, por otra parte, como lo acabo de decir, no es más que una *excepción* y el *gobierno de los estados* es la regla común". - *Ibid*, p. 77.

^{44/} "La comuna en Nueva Inglaterra ... está lo suficientemente - poblada para que se esté seguro de encontrar en su seno los elementos de la buena administración ... En Nueva Inglaterra, la mayoría obra por medio de representantes cuando se deben tratar asuntos generales del Estado. Es preciso que así fu se; pero en la comuna, donde la acción legislativa y gubern mental está más cerca de los gobernados, la ley de representación no es admitida. No hay consejo municipal ... Se - - cuentan entre todas diecinueve funciones principales en la - comuna. Cada habitante está obligado, bajo pena de multa, a aceptar esas funciones; pero también la mayor parte de ellas son *retribuidas*". *Ibid*, pp. 79, 81.

^{45/} Tocqueville enumera hasta nueve funcionarios comunales: el - contable, escribano, cajero, vigilante de los pobres, comisa rios de escuela, inspectores de caminos, oficiales municipa les, comisarios de parroquia e inspectores diversos, cuya ma yoría es retribuida por el municipio. *Ibid*.

^{46/} "En Francia, el recaudador del Estado recauda impuestos cómu nales; en Norteamérica, el recaudador de la comuna recoge el impuesto del Estado. Así, entre nosotros, el gobierno cen tral presta sus agentes a la comuna; en Norteamérica, la co muna presta sus funcionarios al gobierno". *Ibid*, p. 82.

cir, de administración de la justicia.^{47/} Sin embargo, en la época de Tocqueville, ni el estado federado ni el condado contribuyen a comunicar la cima con la base. No es extraño, entonces, - que este pensador se sorprenda por la gran descentralización norteamericana y, además de su absurda distinción entre centralización gubernamental y descentralización administrativa, afirme que: "lo que más llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos, es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración".^{48/} Evidentemente Tocqueville no se refiere llanamente a la ausencia del ejecutivo, sino a la ausencia del ejecutivo fuerte.

La "ausencia" de la administración pública en Estados Unidos no significa sino una cosa: la confusión de funciones entre los tres poderes: pero sobre todo, es la prueba de que el ejecutivo no se encuentra en condiciones de predominar, si no es que antes

^{47/} Tocqueville se confunde al considerar al condado como algo más que un ente de administración de justicia. Llega incluso a afirmar cosas como esta: "El condado viene a ser el gran centro administrativo, y forma el poder intermedio entre el gobierno y los simples ciudadanos". p. 93. Esta frase, además de confusa, prueba la insuficiencia del estado federado como relación entre el gobierno federal y los ciudadanos, es decir, las comunas. Ver también p. 85.

^{48/} Tocqueville agrega: "El poder administrativo en Estados Unidos no ofrece en su constitución *nada central ni jerárquico*. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe dónde encontrar a su representante". *Ibid*, pp. 86.87. Y, aunque percibe algún principio de centralización, insiste en afirmar que: "Hay algunos estados en los cuales se comienza a notar la señal de una centralización administrativa. El estado de Nueva York es el más adelantado en este camino ... pero en general, se puede decir que la característica saliente de la administración pública norteamericana es la de ser prodigiosamente descentralizada". *Ibid*, p. 94.

nistración en el seno de las comunidades; reclamaban la descentralización.^{51/}

Por otra parte, Tocqueville tuvo el desacierto de confundir la centralización y el despotismo; si bien es cierto que la monarquía absoluta se caracterizó por eso mismo, por *absolutista*, y - que inclusive fue despótica, también lo es que la centralización no implica necesariamente despotismo. El "imperio" de Luis Bonaparte no fue con mucho absolutista ni despótico, si bien fue autoritario. La centralización o su ausencia no puede acreditarse, - como lo hace Tocqueville,^{52/} a situaciones meramente políticas o,

^{51/} "Los partidarios de la centralización en Europa sostienen - que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto, cuando el poder central es ilustrado y las localidades - no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tiene la costumbre de actuar y ellas la de obedecer. Se comprende, incluso que mientras la centralización aumenta, - más se acrecienta esa doble tendencia y la capacidad de una parte y la capacidad de la otra se hacen más patentes" ... *"Pero yo niego que suceda así cuando un pueblo es ilustrado, despierto en relación con sus intereses, y habituado a pensar en ellos como lo hace en Norteamérica. Estoy persuadido, por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno". Ibid, p. 100.*

^{52/} "La *centralización* logra fácilmente, en verdad, someter las - acciones del hombre a una cierta uniformidad que acaba por querer existir por sí misma, independientemente de las cosas a - las que se aplica; como esos devotos que adoran la estatua olvidando la divinidad que representa. La centralización logra sin esfuerzo imprimir una marcha regular a los negocios corrientes; dirigir eficazmente los pormenores de la política social; reprimir los ligeros desórdenes y los pequeños delitos; mantener la sociedad en su *status quo* que no es propiamente ni decadencia ni progreso; mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad -

incluso, a la cultura de un pueblo; la centralización en el capitalismo es una consecuencia unida a la asociación de los intereses económicos y políticos de la burguesía y al poder del Estado depositado en el ejecutivo. Por ello, la prosperidad de la burguesía norteamericana habrá de basarse en su dominio nacional, mismo que, enfrentado a las comunidades, las abolirá como centros autónomos de administración y, por tanto, de poder. De aquí, en suma, que la obra de Tocqueville sea más un tratado de centralización que de descentralización. Tocqueville nos ilustra acerca de cómo el ejecutivo, hasta 1840, existía en Estados Unidos embarazado y subsumido en los otros dos poderes, especialmente el legislativo. Nos demuestra que la existencia histórica de un fenómeno, la administración pública, está sujeta a condiciones históricas concretas que determinan su estado social confuso o diferenciado. El caso norteamericano señala que el ejecutivo vivió una etapa en la cual no adquirió sustantividad propia y, por tanto, no generó una categoría abstracta específica del mismo; por esta misma causa Hamilton, aunque fue un visionario, no pudo, como otros contemporáneos, analizar al ejecutivo como objeto de estudio. La idea no existe sin antes existir el hecho.

Otro filósofo político, John Stuart Mill, escribió en su - -

pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimírle una marcha rápida, su fuerza la abandona. Por poco que sus medidas tengan necesidad del concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esta inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia". *Ibíd*, p. 101.

obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (1861) un notable capítulo -el IV-, en el que se encuentra el primer tratamiento de las características del ejecutivo moderno y del servicio civil de carrera, problemas que van de la mano. En lo referente al ejecutivo, Mill está preocupado por cinco materias: 1) la unidad de mando; 2) la responsabilidad oficial; 3) la decisión unipersonal; 4) el carácter consultivo de los consejos; y 5) el tipo de nombramiento. Debe mencionarse con énfasis, que Mill no sólo trasmite la experiencia inglesa, sino también el caso colonial de la India. La obra de Mill nos sitúa en el momento mismo en el cual el ejecutivo inglés se ha consolidado y, a la par, ha comenzado por establecer una burocracia de carrera.

Mill parte de la división de funciones en el ejecutivo, funciones adscritas precisamente a cada ministerio para evitar traslapes y duplicidades. Cada ministro debe ser jefe único de su dependencia, es decir, debe tener *unidad de mando*.^{53/} Esto supone no sólo una autoridad lineal, sino también la concentración de los medios de administración bajo la autoridad del ministro. Por tanto, esto le hace, además de autoridad, un funcionario que ha asumido responsabilidades. El ministro es una *autoridad responsable*.^{54/} Mill nos muestra un momento histórico crucial, señala-

^{53/} "Cuando el objetivo a lograrse es único (como el de tener un ejército eficiente), la autoridad comisionada para alcanzarlo debe ser única también". Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, p. 226.

^{54/} "Como regla general cada función ejecutiva superior o subordinada, debe constituir la labor concreta de un individuo determinado. Todo el mundo debe saber quién lleva al cabo - -

do por la pugna entre las viejas juntas y consejos colegiales, - con los mandos ejecutivos unificados. Mill critica a las juntas porque más que debilitar la responsabilidad, la destruyen.^{55/}

Los sistemas colegiales, por su parte, no deben desaparecer, sino asumir su carácter meramente consultivo con respecto del ministro. Las decisiones de éste, como autoridad responsable, contrastan completamente con las antiguas juntas en el sentido en - que las decisiones son unipersonales y, por tanto, de su responsabilidad personal. Por esto mismo, los hombres que laboran con el ministro serán nombrados y removidos directamente por él, en la - misma forma en que él ha sido designado por el jefe de Estado.^{56/}

ciertas cosas, o por culpa de quién se deja algo de realizar. Cuando nadie sabe quién es el responsable, la responsabilidad es nula, y ésta, ni aun cuando es real, puede dividirse sin que se debilite". *Ibid*, p. 227.

^{55/} Para Mill el compartir responsabilidad la debilita. "Hay - dos modos de compartir la responsabilidad; uno solo la debilita, el otro la destruye totalmente. Se *debilita* cuando se requiere el concurso de más de un funcionario para el mismo acto... la situación empeora cuando el acto mismo es sólo de una mayoría -una junta que delibere a puerta cerrada sin que nadie sepa nada, o excepto de un caso extremo, no tenga probabilidad de saber si un miembro votó en lo individual por - el acto o en contra de él". *Ibid*, p. 228.

^{56/} "Uno de los principios más importantes de un buen gobierno - en una constitución popular consiste en que ningún funcionario ejecutivo debe ser electo por sufragio popular, por los votos del pueblo mismo, ni por los de sus representantes. - Los asuntos totales del gobierno constituyen un empleo de habilidad, cuyo desempeño requiere cualidades que son de clase especial y profesional ... a todos los funcionarios públicos subordinados que no sean nombrados por algún certamen público, deberá seleccionárseles bajo la responsabilidad directa del ministro a quien sirven ... El funcionario que hace los nombramientos debe ser la única persona autorizada para destituir a un funcionario subordinado que lo merezca". *Ibid*, p. 232.

Con respecto al servicio civil, Mill está interesado por - - tres problemas: 1) el sistema de méritos; 2) el ingreso por examen; y 3) las formas de promoción. Le preocupa especialmente la continuidad administrativa, misma a la que observa garantizada - por la burocracia profesional, el servicio civil inglés, que se - considera como arquetipo entre los publiadministrativistas. El - servicio civil^{57/} se fundamenta en el mérito, en la capacidad profesional. El ingreso al servicio civil implica la demostración - inicial de esa capacidad, porque el ingreso supone un examen previo de conocimientos.^{58/} Del mismo modo, se establece un sistema de promoción que incluye el mérito y la antigüedad.^{59/} La obra - de Mill, en fin, es una ventana que nos permite observar el desembarazo del ejecutivo inglés con respecto de las formas colegiales de administración, así como su gradual ascenso como centro de poder.

57/ "Respecto a ese grande e importante cuerpo que constituye la fuerza permanente del servicio público, a esos servidores que no cambian con los cambios de la política, sino que se quedan para ayudar a cada ministro con su experiencia y sus tradiciones, que le informan por medio de su conocimiento del cargo, y que dirigen los detalles oficiales bajo su control oficial ... es inadmisibile que se les destituya y se les prive de todo el beneficio de su actuación previa". *Ibid*, p. 239.

58/ Debe practicarse un examen público "por personas ajenas a la política, que son de la misma calidad y condición de los sindocales en las universidades". *Ibid*, p. 240.

59/ "Aun cuando la admisión inicial a un empleo gubernamental se resuelva por concurso, en la mayoría de los casos es imposible aplicar la misma norma para los ascensos ... las personas cuyas labores sean de carácter rutinario deben ascender, por antigüedad, al punto más elevado al que pueda conducirlos la práctica de su cargo, en tanto que aquellos a quienes se encomiendan actividades de confianza /será por/ ... verdadero mérito". *Ibid*, pp. 245-246.

La Administración Pública tiene una tradición de estudio que se remonta a Bodino; incluye a Hobbes, Rousseau, Paine, Hamilton, Hegel, Marx, Tocqueville y Mill. Las aportaciones de estos pensadores deben servir como fuente al replanteamiento de la Administración Pública. Su obra habrá de servir para hacer de la Administración Pública una disciplina de la realidad, no un estudio - teológico y celestial; contribuirá a poner nuestra disciplina sobre cimientos de acero, no en los pies de barro en los que ahora se encuentra.

La obra de Juan Bodino, Tomás Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, Tomás Paine, Alejandro Hamilton, Jorge Guillermo Federico Hegel, Carlos Marx, Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, así como - la de otros científicos sociales que muy probablemente sean fuente importante de conocimiento, está esperando a los estudiosos de la Administración Pública. Ningún publiadministrativista, ningún politólogo, puede seguir prescindiendo de aquellos pensadores si - desea estudiar *realmente* -es decir, dentro de la *realidad*- la Administración Pública como un campo de conocimiento de hechos. Vale la pena que los estudiosos de la Administración Pública nos - asomemos a la obra de Bodino y Tocqueville, de Hegel y Mill, de - Hamilton y Hobbes, de Rousseau y Paine, de Marx; encontraremos en su lectura, sobre la administración pública, un camino sólido y - prometedor para estudiar el fenómeno social más abandonado, más - tergiversado, más deformado, más calumniado. La invitación sigue abierta.

Sin embargo, Bodino, Hobbes, Rousseau, Paine, Hamilton, Hegel, Marx, Tocqueville y Mill no constituyen sino el *principio* - del camino; marcan el sendero, pero no son todo el sendero. Toca al estudioso, después de seguir sus pasos, desarrollar y producir sus tesis, sus ideas, sus aportaciones, para crear nuevo conocimiento. Aquellos son la tradición en el estudio de la Administración Pública capitalista; son el testimonio de la Administración Pública como disciplina con sus propias fuentes de conocimiento, como un campo académico con tradición y antecedentes. La Administración Pública no necesita "importar" profetas y santones de la administración privada, ni grandes "maestros" de otras disciplinas. La Administración Pública tiene sus propias raíces, sus propios cimientos, puestos en tierra de la realidad; ya es tiempo que los publiadministrativistas se olviden de la teología administrativa y comiencen por situar la Administración Pública sobre bases reales. Estamos muy a tiempo, hay que comenzar.

Y, sin olvidar a Wilson y White; a Simon y Waldo, debemos y es posible, rescatar de la Administración Pública contemporánea - lo mucho de rico que hay en ella. No debemos poner una lápida sobre la Administración Pública, con un epitafio que glorifique en muerte a la que en vida no lo mereció. Debemos impugnarla, someterla a crítica; disentir con ella. Sólo así podrá, por causa de la contradicción dialéctica, engendrarse la nueva Administración Pública en el cuerpo caduco de la antigua disciplina. Si dudamos de la vieja Administración Pública, podremos producir una nueva, superior. Sólo en el momento en el cual dejemos de creer teolo-

galmente en la Administración Pública, podremos comenzar a crear una verdadera disciplina científica. En la medida en que dejemos en el librero la biblia administrativa, con sus artículos de fé, con sus pecados y amonestaciones, tendremos ante nuestros ojos - ese producto terrenal de los hombres que se llama administración pública.