

FASES DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

Omar GUERRERO

OMAR GUERRERO OROZCO es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y doctor en Administración Pública egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor de la tesis "La Administración Pública del Estado Capitalista", trabajo que obtuvo el primer lugar del "Premio Anual de Administración Pública en 1978". Actualmente es miembro del cuerpo de asesores del Secretario de Educación Pública; profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de carrera en la Universidad Autónoma Metropolitana.

La administración pública, tradicionalmente, ha sido considerada como una organización; lo es, en efecto. La administración pública es la organización gubernamental nacida de la instauración de la monarquía absoluta en el siglo XVI, al calor de las luchas emprendidas por el rey contra los señores feudales.¹ Con el transcurrir del tiempo, la administración pública fue transformándose en una compleja organización social enraizada en el carácter político del Estado, contrastando cada vez más a una sociedad civil individualista.² La cabal separación del Estado y la sociedad a mediados del siglo pasado consolidó el carácter mediador de la administración pública, para poner en contacto el Estado y la sociedad.³

¹ Weber, "La política como vocación", pp. 243-262.

² Hegel, *Filosofía del derecho*, pp. 210-227 y 257-322.

³ El primer pensador que concibe a la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad, fue Rousseau. *El contrato social*, p. 241-242.

La creciente autonomía del Estado frente a la sociedad —autonomía relativa y estrictamente definida como una cierta independencia del propio Estado en relación con los conflictos de clase, independencia que le permite atenuarlos y salvaguardar los intereses de las clases a las cuales representa—,⁴ da como resultado la consolidación de su existencia como organización y unidad de las clases dominantes y la necesidad de constituir su propio cuerpo, la burocracia, basada en los principios que el propio Estado establece como razón de su ser, y que se resumen en el llamado *deber público*.⁵ Ya constituida, la administración pública encarna las funciones generales del Estado, funciones variadísimas que van tomando paso a paso un carácter profesional, es decir, de una organización profesional del gobierno.

⁴ Poulantzas, *Poder político y clases sociales*, p. 265-378.

⁵ Hegel, *op. cit.*, p. 290-304.

El fin del feudalismo es el principio del Estado moderno; su alumbramiento, sin embargo, implica la persistencia arraigada de remanentes feudales que van desapareciendo conforme el Estado adquiere un carácter puramente capitalista. La formación del Estado moderno tiene cuatro fases: la monarquía absoluta, el Estado liberal, el Estado bonapartista y el Estado capitalista tardío.

La administración pública de la monarquía absoluta

El origen de la monarquía absoluta es el origen de la administración pública moderna. La monarquía absoluta nace de la antigua monarquía medieval, que resistió y sobrevivió mil años de feudalismo, naturalmente descentralizado y heterogéneo. Dos tipos de monarquías medievales existieron: el primero se plasma en los esfuerzos de restauración imperial romana verificados durante la Alta Edad Media, es decir, los reinos Merovingio y Carolingio.⁶ El segundo, dado en la Baja Edad Media, implica más bien intentos de instauración de un nuevo orden político unificado y centralista, muy similar a la postrera monarquía absoluta, y que puede considerarse como su indicio inmediato; este tipo incluye al reino normando de Inglaterra (engendrado originalmente en el Ducado de Normandía), el Reino de las Dos Sicilias, la Monarquía Angevina Inglesa y la Monarquía Capetiana en Francia.⁷

Todos estos reinos medievales están caracterizados por existir como sistemas políticos relativamente centralizados y unificados, gozando de cierta autoridad territorial y ejerciendo algunas funciones generales de carácter militar, fiscal, legislativo y judicial; a pesar de que su base la constituyen los feudos —corporaciones señoriales independientes, con autoridad territorial y administrativa propia—,⁸ las mo-

narquías medievales dan cierto sentido de unidad a la sociedad feudal y algún orden de comunión ideológico.

Por otra parte, la monarquía medieval recoge y mantiene los elementos básicos de la administración romana y los hace supervivir al adaptarlos a las condiciones sociales feudales. Esas instituciones, colegiadas y monocráticas, servirán de base al monarca absoluto para edificar la administración pública moderna.⁹

El príncipe absoluto, heredero del monarca medieval, no destruye la organización administrativa del reino medieval, sino que, al contrario, la aprovecha como estructura centralizada para ejercer su poder contra las corporaciones descentralizadas e independientes estamentales y feudales. El monarca absoluto consolida y universaliza la tenue y débil política fiscal de sus predecesores; fortalece y profesionaliza un sólo ejército, sustituyendo las antiguas huestes privadas de los feudatarios; monopoliza la función judicial, poniéndola al alcance de todos; centraliza la acuñación de moneda, reglamenta la producción, el tráfico y el comercio; ejerce, en fin, todos los poderes que corresponden a un Estado absoluto.¹⁰

La monarquía absoluta establece las bases para la unidad civil de las naciones europeas emergentes, pero crea a su vez el cuerpo político del Estado que va a encarnar en una burocracia fiel a sus principios, a su naturaleza, a su propia existencia. La monarquía absoluta, que establece los cimientos para la unidad civil de la nueva sociedad capitalista, al mismo tiempo siembra las raíces materiales y políticas para la edificación de un Estado separado de la sociedad, pero en la cual se engendra.¹¹

La Edad Media se caracteriza por la identidad de lo social y lo político, por la indiferenciación de la sociedad y el Estado.

⁶ Halpehn, *Carlomagno y el Imperio Carolingio*.

⁷ Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia*.

⁸ Weber, *Economía y sociedad*, tomo II, p. 810-856.

⁹ Abendroth y Lenk, *Introducción a la ciencia política*, cap. IV, Sección C.

¹⁰ Jacoby, *La burocratización del mundo*, caps. 1 y 2.

¹¹ Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 339.

Ambos tienen como base los mismos fundamentos: la familia, la propiedad y el trabajo, que se han elevado al plano de la vida estatal con la forma de estamento, corporación y latifundio. Así, la sociedad y el Estado se identifican en la medida en que la familia y el estamento, el trabajo y la corporación, la propiedad y el latifundio, son igualmente idénticos.¹² Sin embargo, tal identidad no se establece en un plano universal, general, sino que se encasilla en cada circunscripción feudal dividiendo todo principio de unidad.

El modo de producción capitalista disuelve la antigua identidad, separando durante la fase de la monarquía absoluta al Estado y la sociedad. Las funciones generales, otrora encasilladas y divididas en el mosaico heteróclito del confuso mapa feudal, se elevan al plano del Estado como una atribución universal en donde convergen los intereses particulares, desglosados del propio Estado, para ser depositados en el seno de la sociedad civil, y que se plasman en actividades particulares ejercidas por individuos como productos igualmente particulares.¹³ Separados la sociedad y el Estado, pues, la primera se corporiza en los individuos y asociaciones privadas, en tanto que el segundo encarna en la burocracia pública dedicada a la realización de las funciones igualmente públicas atribuidas al Estado.¹⁴

Para que el Estado desarrolle y consolide su autonomía frente a la sociedad, se nutre de individuos que "desertan" de la sociedad civil y se convierten en su propio cuerpo. Semejante "deserción" es legitimada por el "bautizo" del examen de ingreso al cargo y concretada, tras el paso del saber profano al saber sagrado, por la unción al puesto público como un deber personal. El nombramiento administrativo es, al mismo tiempo, el compromiso institucional de responsabilidad pública y de deber personal. El ejercicio del cargo es, a la vez, la ejecución de la función pública y la realiza-

ción de la vocación y las convicciones individuales.¹⁵ El cargo, lo objetivo, y la persona, lo subjetivo, se identifican y concretan en el ejercicio de la función pública como un deber personal, como una responsabilidad individual en la cual el funcionario se realiza como hombre.¹⁶ El cargo administrativo es el medio de realización humana del funcionario.

Así, la identificación de la responsabilidad pública y el deber individual en el ejercicio del cargo administrativo, compromete al funcionario con el Estado y pasa a convertirse en elemento constitutivo del propio Estado. El pacto se consolida cuando el funcionario hace de su vida, la vida de la administración; su existencia, la existencia del Estado. El funcionario vive en Estado porque todo su tiempo, todas sus energías, lo hacen un burócrata de tiempo completo, y vive del Estado porque en su condición de servidor público de carrera sólo puede sustentarse del salario cobrable de los fondos públicos. El burócrata, pues, encarna y activa la existencia separada del Estado frente a la sociedad.

La burocracia como dice Marx, sin embargo, sólo es en la monarquía absoluta un instrumento para la preparación del dominio burgués, porque su misión histórica consiste en liquidar los remanentes feudales y establecer los cimientos de la unidad civil de la nación.¹⁷ La monarquía absoluta, al cumplir esta misión, empero, no sólo disuelve los centros autónomos feudales de poder y centraliza cabalmente el Estado y su administración, sino que también se extiende a la sociedad civil y reglamenta hasta el último detalle su mínima actividad; a base de crecer y desarrollarse, el Estado absoluto exprime y agobia, casi hasta ahogarla, a la sociedad civil convirtiéndose en el principal obstáculo para su crecimiento.¹⁸ Lo que antaño redujo y disolvió lo feudal, ahora se vuelca contra lo burgués y lo aprisiona y comprime para no dejarlo crecer; entre la estructura y la superestructura po-

¹² Marx, *La cuestión judía*, p. 246-247.

¹³ Uno de los pensadores que mejor comprende la distinción entre las funciones generales del Estado y las actividades particulares de los individuos de la sociedad, fue Sievés. *¿Qué es el tercer estado?*, p. 5-7.

¹⁴ Marx, *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, p. 62.

¹⁵ *Ibid.*, p. 62.

¹⁶ Hegel, *op. cit.*, p. 301, Parágrafos 291 y 292.

¹⁷ Marx, *El dieciocho brumario*, p. 340.

¹⁸ Marx, *La guerra civil en Francia*, p. 539-542.

lítica, entre la economía y el Estado, hay una contradicción que intenta aprisionar las fuerzas productivas, pero que acaba por engendrar el conflicto y, como consecuencia, la disolución de las antiguas instituciones sociales y, como consecuencia, su sustitución por otras formaciones nuevas más progresistas y avanzadas. Nace, así el Estado liberal.

La administración pública del Estado liberal

El Estado liberal emerge tras un proceso revolucionario que consolida el papel hegemónico de la industria dentro del modo de producción capitalista y, como consecuencia, eleva a la fracción industrial de la burguesía a la hegemonía dentro del bloque de poder dominante. Tanto la guerra de independencia en Estados Unidos¹⁹ como la revolución francesa, dan origen al Estado liberal cuya característica esencial radica en la erección del poder legislativo como centro de poder hegemónico, dentro del régimen político burgués.

En Francia, en la época de la monarquía absoluta, no existió una separación de poderes, separación que se gesta como producto inmediato de la revolución burguesa del 89.²⁰ Era imperativo deslindar el poder legislativo y el ejecutivo, porque el único medio de dar unidad a las nuevas clases dominantes lo constituye la Asamblea Nacional;²¹ imperativo que se complementaba con la necesidad presente de consolidar al ejecutivo como organización reivindicadora de su poder y sus aspiraciones, pero sobre todo de sus intereses expropiatorios. Así, el legislativo se convirtió en el centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, en tanto que el ejecutivo se transformó en una organización reivindicadora y expropiadora al servicio de los intereses de la burguesía.

Estados Unidos, por su parte, gracias a la transmisión de instituciones inglesas no feudales, pudo instaurar un orden

¹⁹ Tocqueville, *La democracia en América*, p. 77-105.

²⁰ Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, p. 63-108.

²¹ Marx, *La lucha de clases en Francia*, p. 156.

político basado en las comunas municipales y en los conglomerados estatales. El Estado liberal norteamericano se formó a partir de las comunas, agregadas en entidades federativas, sobre las cuales se edificó un débil gobierno federal.²² Junto al sistema territorial federal, se formó un régimen de división de poderes dentro del cual el legislativo y el ejecutivo quedaron claramente deslindados, teniendo el primero el papel hegemónico.

El Estado liberal, como puede observarse, está caracterizado por la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo y, a su vez, por la erección del primero como centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, es decir, como poder hegemónico. En estas condiciones históricas, el poder judicial,²³ aparentemente deslindado de los otros poderes, en la realidad opera como una organización ejecutiva emparejada al poder propiamente ejecutivo, en la medida en que su actividad tiende a convertirse en una aplicación de actos.

El papel hegemónico del poder legislativo, sin embargo, no frena la expansión y centralización del poder ejecutivo, sino que la promueve y estimula. Es el carácter puramente político del legislativo lo que lo hace depender cada vez más, para poner en práctica las decisiones parlamentarias, del poder ejecutivo como órgano administrativo y político. Tal dependencia, no obstante, no supedita al legislativo frente al ejecutivo, sino que simplemente le hace necesario el funcionar como órgano del Estado, por medio de otro órgano que le está subordinado, pero que posee los medios de administración indispensables para llevar a la práctica la política parlamentaria. El poder superior, hegemónico es el legislativo.

La división de poderes, en realidad, incrementa la interdependencia entre el legislativo y el ejecutivo, porque el primero decide lo que el segundo ejecuta, pero el segundo ejecuta sólo lo que su organización material y su cuerpo

²² Tocqueville, *La democracia...*, pp. 77 y 92.

²³ Abendroth y Lenk, *op. cit.*, cap. IV, Sección D.

social le permite; es decir, entre más ambicioso es el legislativo, más tiene que promover y reforzar al ejecutivo.

Por ello, la centralización creada por el antiguo régimen no sólo no es abolida, sino incrementada y perfeccionada conforme se incrementa y perfecciona la burocracia profesional que hace funcionar al poder ejecutivo. La administración pública, plenamente depositada en el ejecutivo, no hace sino desarrollarse, crecer y hacerse más compleja cada vez que los regímenes políticos creados en el capitalismo se suceden para consolidar el poder la burguesía.²⁴

La administración pública en la época del Estado liberal es más perfecta y eficaz que durante la monarquía absoluta, porque la revolución burguesa del 89 liquida para siempre los remanentes feudales que sobrevivieron a lo largo del antiguo régimen. Es precisamente en la función ejecutiva del Estado absoluto, donde se ve con mayor transparencia la persistencia de remanentes feudales en los organismos administrativos, sobre todo en las instituciones colegiadas como los consejos y las juntas gubernamentales.²⁵ En la monarquía absoluta aparecen los ministerios como organismos monocráticos sujetos al monarca, pero conviven con órganos colegiados donde aun se mantienen los privilegios estamentales de la aristocracia terrateniente. Aun encontramos la exclusividad de ingreso, la compra-venta de cargos y otros derechos de origen feudal, en total incongruencia con el sector moderno de la administración regia donde se ha implantado los principios de la capacidad, la libertad de nombramiento y remoción, así como el profesionalismo de la carrera administrativa.

El Estado liberal erradica todo remanente feudal y, al depositar la administración pública en el seno del ejecutivo, lo independiza cabalmente de las trabas estamentales que impedían su desarrollo más pleno. Este hecho crea la iden-

idad histórica de la administración pública al quedar precisa y claramente **identificada** con una formación social concreta, expresada en una organización humana igualmente concreta, a saber, el poder ejecutivo. Pero aun falta un paso histórico: el ascenso del ejecutivo como centro de poder hegemónico de las clases dominantes; este paso lo dá el Estado bonapartista.

La administración pública del Estado bonapartista

La creación del parlamento como centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, tiene una vigencia histórica específica porque responde a condiciones históricas igualmente específicas; es decir, la erección del legislativo como centro de unidad de clase sirve a una finalidad: la de enlazar en compromisos comunes a las clases dominantes, frente a las clases dominadas. Tal función, sin embargo, no puede llegar a la eternidad porque el ámbito institucional que permite a las clases dominantes expresar sus intereses, es decir, que les permite discutir, parlamentar acerca de sus proyectos, da a las clases dominadas el mismo derecho.

El parlamento, que otrora servía de foro a la unidad de los poderosos, se convierte ahora en un peligro al abrirse al servicio de los desposeídos. El parlamento, como es, implica diálogo, discusión y disidencia que, a manera de caja de resonancia, traslada a las curules lo que en la calle se discute. Pero no sólo es el receptáculo de demandas, sino que también es un productor de medidas que resuenan y tienen impacto extramuros.²⁶ El parlamento es una libertad peligrosa en manos de los desposeídos. La propia burguesía, para mantener la bolsa, como dice Marx, tiene que ceder la corona.

El legislativo ya no es capaz de unificar en su seno a las clases dominantes, ni servir de centro unificador de la sociedad en su conjunto, porque el propio parlamento ha ahonda-

²⁴ Marx, *El dieciocho brumario* . . . , pp. 339-340.

²⁵ Uno de los pensadores que más critica la organización colegiada de los consejos y las juntas, es John Stuart Mill. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, pp. 228-231.

²⁶ Marx, *El dieciocho brumario* . . . , pp. 291-292.

do la separación entre las clases dominantes y las clases dominadas. No unifica a los poderosos y sí, cada vez más, ahonda las diferencias entre ellos y los desposeídos; ya no es un centro de unidad burguesa, ni un centro de unidad nacional bajo la égida de la propia burguesía. La solución para las clases dominantes es la translación de su centro de unidad de clase del legislativo hacia el ejecutivo, y así mantener la unidad burguesa de la nación.²⁷

Este hecho, sin embargo, no es fortuito; nace de las condiciones históricas concretas en las que se encuentra el capitalismo, a mediados del siglo XIX. En esta época los intereses económicos de la burguesía, sobre todo la fracción industrial, habían comenzado a relacionarse de manera directa con las funciones financieras del Estado, funciones que como las políticas crediticia, monetaria, fiscal y de gasto público, eran ejercidas por el poder ejecutivo. Tocaba a la administración pública formular y gestionar el presupuesto, definir y determinar las áreas y sectores de asignación del gasto público, calcular el flujo de circulante, establecer la distribución del crédito y percibir y guardar los ingresos estatales. La actividad financiera del Estado, atribuida a la administración pública, se encontraba ligada estrechamente a los intereses económicos de la burguesía²⁸ y se orientaba cada vez más a darles una mayor y más bondadosa satisfacción.

Pero había aparecido un nuevo campo de actividad de la administración pública, directamente surgido del incremento y desarrollo de la industrialización en su fase de maquinización. La introducción de la maquinaria al proceso de producción desplaza la fase manufacturera y abre el camino a la fase industrial a gran escala,²⁹ repercutiendo fuertemente en la fuerza de trabajo, cuya explotación se hace más prudente y refinada,³⁰ pero no menos intesa e inhumana. En lugar de extenderse al infinito la jornada de trabajo,

²⁷ Poulantzas, *Poder político...*, p. 293.

²⁸ Marx, *El dieciocho brumario...*, p. 289.

²⁹ Marx, *El Capital*, Tomo I, cap. XIII.

³⁰ Al respecto ver: Taylor, *Principios de la administración científica*.

esta se limita a un horario fijo, y de la plusvalía absoluta se pasa a la plusvalía relativa, reemplazándose métodos brutales por métodos refinados de explotación.³¹ El Estado extiende su política laboral y surge una nueva actividad, hasta entonces desconocida: la política tutelar.

El Estado debe asumir la responsabilidad de proteger la mano de obra, de instaurar una política de seguridad social y protección salarial, que resguarda mínimamente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo del obrero y que posibilite un mínimo de dignidad humana a sus miserables condiciones de existencia. Toca a la administración pública emprender una campaña permanente de tutela que alivie en el proletariado los efectos de la industrialización y evite en lo posible los brotes de descontento. Grandes sumas del presupuesto público se destinan a la política tutelar, quedando la burguesía exenta de toda obligación.

La política tutelar tiene como finalidad atenuar la lucha de clases, atemperar el conflicto social. Ella inaugura el paso de la represión directa, al de la represión indirecta, el paso de la represión policial a la represión ideológica. La política tutelar es un factor esencial del Estado bonapartista como Estado populista de masas, basado en la organización y movilización de clases sociales que creen estar representadas por un Estado "providencial".³²

La necesidad del orden social hace a la burguesía depender más y más de los cuerpos policiales y represivos del ejecutivo, aun más cuando la coerción ideológica sólo suplanta parcialmente a la compulsión física. El ejecutivo es el único organismo represor, el garante del "orden público", y, por tanto, un cuerpo que bien merece a la burguesía su perfeccionamiento institucional. Ambos (ejecutivo y burguesía) están entonces vinculados por la necesidad mutua de su propia reproducción como cabezas de un Estado poderoso y centralizado.

³¹ Al respecto ver: Mayo, *Problemas de la civilización industrial*.

³² Marx, *El dieciocho brumario...*, p. 342 y 347.

Pero el "orden social" que el ejecutivo es llamado a garantizar, incluye también a la propia burguesía como parte integrante de la sociedad a la cual unifica, bajo su propia égida. Para mantener ese orden, la propia burguesía habrá de someterse al ejecutivo y dejar de gobernar ella, para que gobiernen en su nombre.³³

En el Estado bonapartista la clase dominante ha llegado a imponerse completamente en el conjunto del modo de producción capitalista y, como consecuencia, también ha asumido un papel hegemónico en la superestructura del Estado; sin embargo, por los factores ya mencionados, la burguesía manifiesta incapacidad para gobernarse por sí misma, incapacidad de obtener su unidad en un órgano conductor del Estado que ella misma comanda como institución gubernamental principal. La burguesía, por su insolvencia para unificarse en un órgano del Estado, se unifica en el Estado como conjunto y se deja gobernar con el todo de la sociedad, para mantener a salvo su unidad de clase y sus intereses de clase, los principales, los intereses políticos. Esto, empero, no implica sino la ficción de un gobierno para la sociedad; el Estado gobierna para la burguesía.

En estas condiciones, la administración pública se comporta a favor de la burguesía y asume un papel tutelar de las clases populares, sólo en la medida en que la política tutelar también le favorece como clase dominante. El fortalecimiento del Estado bonapartista frente a la sociedad civil, fortalecimiento que evidencia su cabal desvinculación de la sociedad civil, implica que una forma tan autoritaria de gobierno sólo es explicable en las condiciones históricas en que en ese momento se manifiesta la lucha de clases; que el Estado gobierna para la burguesía en su fase bonapartista, en vez de hacerlo ella misma, no es un accidente ni un hecho fortuito: se trata de la real imposibilidad de una clase para superar sus fraccionamientos internos, se trata de una lucha de clases en la cual la burguesía se encuentra en desventaja frente a un proletariado fortalecido y unificado.

³³ *Ibid.*, p. 393.

Por esto, la administración pública sufre durante el Estado bonapartista un creciente proceso de centralización y perfeccionamiento que la mueven, naturalmente, a una mayor profesionalización burocrática. Como el Estado asume las más diversas y mayúsculas actividades, su organización funcional crece y se diversifica al ritmo acelerado que le imprime la ejecución de desusadas y novedosas funciones en el seno de la sociedad civil. Crecen sus atribuciones, aumenta su organización, se incrementa su personal; se desarrolla la profesionalización y, con ella, la importancia de la administración pública dentro del ámbito del Estado. Las condiciones históricas, sin embargo, varían y modifican las relaciones sociales, el Estado y, como consecuencia, el papel de la administración pública. Aparece la última fase de la formación de la administración pública, la actual, la presente: la del Estado capitalista tardío.

La administración pública del Estado capitalista tardío

La administración pública del Estado capitalista tardío es el objeto de estudio de la teoría administrativa moderna. Como en las fases anteriores, la administración pública está determinada por las condiciones históricas reinantes, por el desarrollo de las fuerzas productivas y por la lucha de clases. El Estado capitalista tardío está caracterizado por la gradual, pero inevitable, desburocratización de la administración pública y su también gradual contracción en beneficio de la empresa privada. Sin embargo, aunque la administración pública disminuye y se desburocratiza, el proceso de profesionalización se mantiene incolume. Es más, la importancia de la administración pública no disminuye por su contracción funcional e institucional, sino que se mantiene intacta en la medida en que la acción gubernamental sigue impactando en áreas cruciales de la vida civil y el propio gobierno sigue manteniendo el control de los centros vitales de la sociedad.

El Estado capitalista tardío se distingue por la contracción funcional del sector paraestatal. En ello, la mayor parte de los ministerios tradicionales —interior, relaciones exteriores, finanzas, etc.— subsisten junto a otros de reciente incorporación que controlan ciertos sectores claves de la economía —comercio, agricultura, energéticos, etc.—, pero sus empresas públicas se encuentran en pleno proceso de desaparición o, bien, de retroceso; cuando más, ciertos organismos autónomos permanecen por su importancia económica o social, pero otros muchos desaparecen para ceder su lugar a los negocios privados.

Pero ocurre algo más; el sector paraestatal se convierte en un campo de involucramientos mutuos entre el Estado y la sociedad, en el cual la “deserción” se institucionaliza en el intercambio de funcionarios y expertos. Gran parte de los contactos del Estado y la sociedad se establecen en el sector paraestatal, en la medida en que ambos se relacionan mediante sociedades anónimas idénticas, estatutos consultivos en materia económica y grupos de presión.³⁴ Es aquí donde se formula la llamada “política pública” mediante la cual, el Estado y la sociedad establecen transacciones de mutuo interés.³⁵

En el Estado capitalista tardío los ministerios no son numerosos. Aunque cuentan con grandes y poderosas empresas públicas, una gran cantidad de organismos autónomos han desaparecido y el conjunto de la producción, el comercio y la banca, han quedado en manos del capital y sus empresas privadas. En este ambiente, es engendrada una burocracia profesional capaz de ser eficiente en el gobierno y los negocios, intercambiable y políticamente “neutral”. Su adiestramiento parte del principio de unidad de la administración (no hay pública ni privada), del rendimiento y de la profesionalización “apolítica”.³⁶

³⁴ Meynaud, *Los grupos de presión*, cap. II.

³⁵ White, *Introducción al estudio de la administración pública*, cap. 1.

³⁶ Abendroth y Lenk, *op. cit.*, pp. 224-225.

Un factor muy importante en estos Estados es la gradual desvirtuación de la distinción entre lo público y lo privado, es decir, entre la sociedad y el Estado.³⁷ Tan pretendida identificación Estado-sociedad, argumenta la responsabilidad compartida entre el gobierno y los negocios en los asuntos públicos. Por ello, al calor de la elaboración de la “política pública”, el gobierno y los grupos de presión, la legislatura y las empresas privadas, el poder judicial y la opinión pública,³⁸ todos ellos formulan las decisiones políticas de interés general que trasciende el sentido de toda distinción entre lo estatal y lo social. El Estado y la sociedad se han fundido en un sólo cuerpo y la administración se da sólo, sin apellidos de pública y privada.

En realidad la separación Estado-sociedad no es abolida, ni la distinción administración pública-administración privada superada. Ambas distinciones persisten, pero son atenuadas en el grado en que la lucha de clases en la actualidad se inclina a favor de la burguesía, gracias al incremento de beneficios a los trabajadores, beneficios que han atenuado temporalmente el tono radical de sus demandas. Este ambiente de “paz”, propiciado por la bonanza del capitalismo tardío —bonanza importunada por las crisis cíclicas—, que se ha expresado en una reducción de la política tutelar del Estado, ha determinado una forma de organización relegada de la administración pública que aconseja la descentralización, la racionalización y la “eficientización” gubernamental en las actividades tradicionales del Estado; así como en funciones actuales de importancia vital, dejando campo libre al crecimiento y desarrollo de la empresa privada. Estamos ante un Estado capitalista que gobierna para la burguesía, pero que a su vez ha regresado a ella atribuciones que antaño le había expropiado.

Este es el Estado y su administración pública que conocemos, hoy en día, en el capitalismo tardío.

³⁷ Waldo, “¿Tiene futuro la administración?”. pp. 104-105.

³⁸ Landau, “El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública”, pp. 20-23.

BIBLIOGRAFIA

- Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona, Edit. Anagrama. 1971.
- Halpen, Louis. *Carlomagno y el imperio carolingio*. México, UTHEA. 1955.
- Hegel, Jorge Guillermo Federico. *Filosofía del derecho*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976.
- Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*. México, Siglo XXI, Editores. 1972.
- Landau, Martín. "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública". En Mailick y Van Ness, *La conducta administrativa*. Buenos Aires, Edit. Hobbs-Sudamericana. 1966.
- Marx, Carlos. *La guerra civil en Francia*. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Moscú, Edit. Progreso.
- Marx, Carlos. *La lucha de clases en Francia*. Marx y Engels, *op. cit.*
- Marx, Carlos. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Marx y Engels, *op. cit.*
- Marx, Carlos. *El Capital*. México, Fondo de Cultura Económica. 1968.
- Marx, Carlos. *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*. México, Edit. Grijalbo. 1968.
- Marx, Carlos. "La Cuestión Judía". Marx y Ruge, *Los anales franco-alemanes*. Barcelona, Edit. Martínez Roca. 1973.
- Mayo, Elton. *Problemas de la civilización industrial*. Buenos Aires, Edit. Nueva Visión. 1972.
- Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires, EUDEBA. 1962.
- Mill, John Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México, Edit. Herrero. 1965.
- Petit-Dutaillis, C. *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (Siglos X al XIII)*. México, UTHEA. 1961.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, Siglo XXI Editores. 1972.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, Editora Nacional. 1963.
- Sieyès. . . *Qué es el tercer estado?* Madrid, Edit. Aguilar. 1968.
- Taylor, Frederick. *Principios de la administración científica*. México, Edit. Herrero, 1969.
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica. 1973.
- Tocqueville, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Edit. Guadarrama. 1969.
- Waldo, Dwight. "¿Tiene futuro la administración?"
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1964.
- Weber, Max. "La política como vocación". *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Núms. 16 y 17.
- White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964.

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



38

Abril - Junio, 1979

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas