

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA CAPITALISTA. DIFERENCIAS ENTRE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA  
ADMINISTRACION PRIVADA.**

*1 ej. 20*

**T E S I S**

**PARA OPTAR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA: ESPECIALIDAD  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**RICARDO UVALLE BERRONES**

**México, D. F.**

**6848**

**1979**

*137*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE.

INTRODUCCION..... I.

### PRIMERA PARTE: EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

#### I. - LA SOCIEDAD CIVIL.

1.1. - La base económica de la sociedad civil..... 1.

1.2. - La sociedad civil ámbito de la Administración Privada...17.

1.3. - La separación del Estado y la sociedad civil.....32.

#### II. - LA UNIVERSALIDAD DEL ESTADO CAPITALISTA.

2.1. - Las clases sociales: enlace entre la sociedad y el Estado 43.

2.2. - La Administración pública: enlace entre el Estado y la So-  
ciedad.....57.

2.3. - Génesis de la Administración pública capitalista ..... 67.

### SEGUNDA PARTE: ADMINISTRACION PRIVADA Y ADMINISTRACION PU BLICA.

#### III. - BASES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ADMINISTRACION PRIVA DA.

3.1. - La cooperación..... 90.

3.2. - La división del trabajo..... 107.

3.2.1. - El proceso de trabajo en la manufactura..... 117.

3.2.2. - La supervisión de la administración privada.....127.

IV.- EL CARACTER INDUSTRIAL DEL CAPITALISMO EN LA ADMINISTRACION PRIVADA.

4.1.- La maquinaria y la gran industria.....	132.
4.2.- La fábrica.....	139.
4.3.- La empresa moderna.....	152.
4.3.1.- Unidad económica.....	152.
4.3.2.- Estructura de poder.....	166.

V.- BASES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

5.1.- El pensamiento ortodoxo.....	173.
5.2.- El pensamiento heterodoxo.....	184.
5.3.- El enfoque político.....	198.
5.4.- La crisis intelectual de la Administración pública.....	203.
5.5.- El ejecutivo como objeto de estudio de la Administración pública.....	213.

VI.- LA HEGEMONIA HISTORICA DEL EJECUTIVO.

Capítulo único.....	224.
---------------------	------

VII.- CONCLUSIONES.....258.

VIII.- BIBLIOGRAFIA.....267.

## INTRODUCCION

### PROPOSITO DE LA INVESTIGACION

El objetivo del presente trabajo es demostrar la oposición entre la administración pública y la administración privada en el seno del modo de producción capitalista, conceptualizando a cada una desde sus orígenes respectivos para dejar establecido que su afinidad, más que ser una realidad, es una visión infundada y carente de veracidad.

Desde hace tiempo, la falta de estudios históricos en el campo de la administración pública ha propiciado interpretaciones erróneas respecto a su naturaleza social, debido a que ha sido analizada al margen de las funciones del Estado capitalista, a saber: organizar a la clase dominante, desorganizar a las clases dominadas y reproducir al sistema capitalista en su conjunto. Así, el estudio parcial y ahistórico es la constante de la disciplina de la administración pública, ya que únicamente ha sido concebida a partir de sus procesos internos y como si estos fueran ajenos al contexto material y social.

Hasta ahora, los procesos internos son el punto de partida para entender la dinámica de la administración pública como una organización compleja, pero desprovista de las contradicciones sociales. En este sentido, el resultado ha sido desfavorable para la administración pública, porque la ausencia de conceptos políticos y administrativos propios de su campo, ha facilitado que el arsenal conceptual de la administración privada sea utilizado para medir y evaluar las acciones que emprende, sin cuestionar su connotación ideológica y su base empírica.

Así, los "principios administrativos" son considerados como el paradigma

rector de la administración capitalista y, a partir de los mismos, se ha establecido la "identidad" de la administración pública y privada. Esta concepción mecanicista ha beneficiado la orientación gerencialista, al extremo de otorgar le la paternidad académica del conocimiento administrativo universal, dando lugar a que la administración pública quede subordinada a los dictados y avances de la administración privada.

En consecuencia, el estudio de la administración pública se ha rezagado, ya que al carecer de un marco teórico y metodológico que la explique, se le ha trasladado al campo de la administración privada bajo el supuesto de que las técnicas y procedimientos administrativos son "neutrales" y que, por lo tanto, son susceptibles de aplicarse indistintamente en el seno de la gestión gubernamental. Desde esta perspectiva, es de pensarse que la vida de la administración pública depende de la paternidad "desinteresada" de la administración privada y que no tiene caso indagar más allá de los "principios administrativos", debido a su alcance universal.

Es lamentable que los estudiosos de la administración pública, hayan propiciado su estancamiento porque, en aras de conseguir la eficiencia y productividad, han recurrido frecuentemente al campo de estudio de la administración privada para evaluar su fase instrumental-operativa. La visión instrumental-operativa es el eje explicativo de la administración pública, pero ésta óptica omite su verdadera historia social que deriva de la formación del modo de producción capitalista.

Este hecho no ha sido tomado en cuenta para situar la naturaleza social de la administración pública, sino que su papel es considerado desde el ángulo de la formalidad, es decir, como la encargada de "promover y asegurar" la rea-

lización del "bien común" y, que por tanto, es subrayar lo que es obvio: lograr el "desarrollo integral" de la sociedad civil. Esta omisión ha sido capitalizada por la orientación gerencialista (Fayol, Urwick, Gulick) y por algunos ortodoxos de la administración pública, (Wilson, Goodnow, Willoughby) para despojarla de su carácter político y situarla, ni más ni menos, como un conjunto de procedimientos administrativos tendientes a conseguir la máxima eficiencia.

Con frecuencia se soslaya que la administración pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para concretar los objetivos de Estado capitalista, es decir, llevar a cabo la reproducción del sistema mediante el dominio político y la dirección administrativa; pero la fuerte tendencia de conseguir la eficiencia operativa ha dado lugar a considerar que las deficiencias de la administración pública son provocadas por su propio funcionamiento. Sin embargo, éstas tienen su base en la vida económica de la sociedad civil donde la propiedad privada de los medios de producción y la hegemonía de clase capitalista, constituyen una fuerte limitación para las acciones que emprende la administración pública y ésta, como superestructura, sólo refleja el funcionamiento de un sistema económico y social fincado en la explotación del trabajo asalariado y la apropiación del plustrabajo.

Por lo tanto, comprimir mecánicamente la función administrativa de la administración pública a los postulados de la orientación gerencialista, conduce irremediablemente a que sea considerada como una entelequia exenta de las contradicciones sociales y es caer, además, en el mito de la formalidad sin desentrañar la realidad contradictoria que es la que condiciona su papel en el con

texto material y social. En consecuencia, los "males" de la sociedad civil son atribuidos a la administración pública, mediante el calificativo de ineficiente, resaltando, a la vez, la eficiencia de la administración privada como modelo único a seguir y cumplir.

Por tal razón, se ha reiterado que la administración privada es el espejo en el cual debe mirarse la administración pública, para conseguir eficiencia. Tales conjeturas han servido para deformar y reducir el campo de estudio de la administración pública, porque se han tomado como verdad "principios administrativos" apoyados en el dogma y no en la reflexión científica; y en ningún momento se le ha situado en la historia del capitalismo, donde la separación del Estado y la sociedad civil es la clave para dejar establecidas sus diferencias y no sus supuestas semejanzas.

Como fenómeno complejo de estudio, la administración pública no es susceptible de equipararse, superficialmente, con la administración privada, ya que sus orígenes son distintos. La administración pública moderna nace en la época del Estado absolutista, en tanto que la administración privada lo hace de las entrañas de la sociedad civil, y siendo las dos parte del modo de producción capitalista, los caminos para reproducirlo estriban en la explotación del trabajo asalariado y en la acumulación del capital; pero la administración pública "compensa" la depauperización de los asalariados a través de servicios públicos, subsidios y transferencias, con los cuales la administración privada resulta altamente beneficiada porque se evita la extinción de la fuerza de trabajo, se incrementa la acumulación del capital y se reproducen las relaciones del modo de producción capitalista. En consecuencia, la administración pública y la privada son distintas y su "afinidad" es falsa porque cada una tiene su

propia dinámica y, si algo demuestra la historia, es que no se repiten dos situaciones idénticas; en este caso, hablar de semejanzas entre dos entes diferentes y contradictorios no es sólo realizar transplantes académicos, sino mutilar la historia del capitalismo.

De esta perspectiva, el trabajo tiene como propósito fundamental diferenciar a la administración pública de la privada, no a partir del nivel operativo-instrumental, sino tomando en consideración las raíces históricas de una y otra, evitar el uso y el abuso de falsas afinidades y, en particular resaltar la sustantividad de la administración pública.

### ESTRUCTURA DE LA OBRA

La primera parte está dedicada al estudio de la separación de la sociedad y el Estado, así como al tratamiento de sus formas de relación a través de las clases sociales y la administración pública. Así, en el primer capítulo se analizan las bases económicas y sociales que dan vida y definición al capitalismo y, en particular, a la sociedad civil, ámbito donde ésta adscrita la administración privada. La administración privada, surge del proceso social de producción y engloba las relaciones antagónicas del capital y el trabajo. En consecuencia, los conflictos de clases no pueden ser conjurados por la sociedad y, para evitar que las contradicciones de clase se desborden, es condición histórica que el Estado, como síntesis de la lucha de los contrarios, se separe de la sociedad civil a fin de regular y encauzar las energías desatadas por el antagonismo social.

El capítulo segundo está referido a la universalidad del Estado capitalista, es decir, la sociedad civil es la instancia del individuo egoísta y real, preocu-

pado en satisfacer su interés particular de acuerdo a la actividad económica y social que le asegure concretar sus expectativas. En contra partida, el Estado representa la universalidad de la vida civil y, en su ámbito, el individuo particular de la sociedad civil es un ser abstracto y formal que ejerce derechos y obligaciones en calidad de ciudadano.

El individuo de la sociedad civil trasciende su particularidad y se relaciona con otros individuos de igual condición, para integrar las clases sociales (dominantes-dominadas). Entonces, pues, la suma de los intereses particulares dan lugar al interés universal, o sea al interés político, el cual hacen valer como clase social. Las clases sociales son la intermediación entre la sociedad y el Estado, y a este se incorporan no en conjunto sino mediante delegados (senadores-diputados), y la instancia donde hacen valer su interés político es el parlamento. Por otra parte, el Estado se relaciona con la sociedad civil a través de la administración pública, ésta es la instancia que materializa la universalidad del Estado en la esfera particular de la sociedad civil, para dirimir los conflictos de clase que pongan en peligro la estabilidad del capitalismo.

La universalidad del Estado capitalista surge en la etapa del régimen absolutista, donde la separación del Estado y la sociedad civil, se inicia claramente. A partir de entonces, el Estado es más fuerte que la sociedad y se destierran los vestigios feudales, donde la vida pública no se distinguía de los servicios personales del señor feudal.

Corresponde al Estado absolutista emprender la lucha contra el régimen feudal por medio de la administración pública centralizada, a cuya cabeza se encontraba el monarca absoluto. Pero la fuerza política de la monarquía llega a lesionar los intereses de la burguesía y ésta decide la instauración de la república

ca liberal, apoyada en el poder legislativo.

La segunda parte del trabajo está dedicada al análisis de las bases histórico-teóricas de la administración privada y de la administración pública. El capítulo tercero abarca el estudio de la cooperación y la división del trabajo, e je en que descansan la dirección, supervisión y control del capital, a través de los procedimientos administrativos. Por otra parte, la formación de la administración privada se sustenta en la cooperación como proceso de trabajo, no en la movillización de una piedra por parte de dos hombres. La administración privada está inmersa en el proceso social de producción y surge en la etapa del capitalismo; en este sentido, sus operaciones administrativas son exclusivas del modo de producción capitalista y carecen de alcance universal, en el tiempo y espacio.

El capítulo cuarto analiza el carácter industrial de la administración privada, debido al uso intensivo de la maquinaria, lo cual ensancha la superestructura de la administración en cuanto a organización y funciones. Organización porque la complejidad de la producción requiere mayor especialización y competitividad de la unidad económica y funciones porque la división del trabajo manual e intelectual, es condición necesaria ejercer el poder del capital sobre el trabajo.

Además, el uso de la maquinaria incrementa la producción de las mercancías, reduciendo tiempo y costos. Así, la reducción de la jornada de trabajo no solo es una necesidad de la producción capitalista, sino un medio para desvalorizar a la fuerza de trabajo, porque al emplearse menos asalariados el ahorro de salarios beneficia directamente la acumulación del capital. Por tanto, la máquina se convierte en el principal competidor del obrero y, no obstante que

la misma aumenta la productividad, más difícil se torna la situación socio-económica del obrero al aumentar su marginalidad y postración.

Paralelamente, el sistema de máquinas en la fábrica consume la subsunción real del trabajo al capital, dando lugar a una relación administrativa fincada en la explotación y el dominio. El avance y consolidación del capitalismo industrial representa la hegemonía contundente del capital sobre el trabajo y la desvalorización de éste en los marcos de la producción de mercancías.

El capítulo quinto contempla la imagen de la empresa moderna como estructura económica y de poder. Como estructura económica, la empresa moderna se desarrolla en el área de la economía de mercado caracterizada por la libertad de producir y cambiar, por el mecanismo de los precios para asignar el valor a las mercancías, por la mínima regulación por parte del Estado y por la libre competencia de las unidades económicas para funcionar en el mercado. Como estructura del poder, la empresa moderna refleja los objetivos y valores de los cuadros dirigentes para imponer su predominio en el conjunto de la estructura interna y en el contexto social. Además, la estructura de poder establece los instrumentos de la negociación, autoridad y subordinación a utilizar en relación a los asalariados. Con esto, la lucha de clases dentro de la empresa es fuertemente sancionada a través de disposiciones reglamentarias.

El capítulo quinto se relaciona con las bases históricas y teóricas de la administración pública, las cuales han dado lugar al bagaje conceptual de la disciplina en distintas etapas. La administración pública, como disciplina de estudio, surge en oposición a la política y su artífice intelectual es Woodrow Wilson. El propósito de distinguir la política, de la administración, dió pie a

la misma aumenta la productividad, más difícil se torna la situación socio-económica del obrero al aumentar su marginalidad y postración.

Paralelamente, el sistema de máquinas en la fábrica consume la subsunción real del trabajo al capital, dando lugar a una relación administrativa fincada en la explotación y el dominio. El avance y consolidación del capitalismo industrial representa la hegemonía contundente del capital sobre el trabajo y la desvalorización de éste en los marcos de la producción de mercancías.

El capítulo quinto contempla la imagen de la empresa moderna como estructura económica y de poder. Como estructura económica, la empresa moderna se desarrolla en el área de la economía de mercado caracterizada por la libertad de producir y cambiar, por el mecanismo de los precios para asignar el valor a las mercancías, por la mínima regulación por parte del Estado y por la libre competencia de las unidades económicas para funcionar en el mercado. Como estructura del poder, la empresa moderna refleja los objetivos y valores de los cuadros dirigentes para imponer su predominio en el conjunto de la estructura interna y en el contexto social. Además, la estructura de poder establece los instrumentos de la negociación, autoridad y subordinación a utilizar en relación a los asalariados. Con esto, la lucha de clases dentro de la empresa es fuertemente sancionada a través de disposiciones reglamentarias.

El capítulo quinto se relaciona con las bases históricas y teóricas de la administración pública, las cuales han dado lugar al bagaje conceptual de la disciplina en distintas etapas. La administración pública, como disciplina de estudio, surge en oposición a la política y su artífice intelectual es Woodrow Wilson. El propósito de distinguir la política, de la administración, dió pie a

ca liberal, apoyada en el poder legislativo.

La segunda parte del trabajo está dedicada al análisis de las bases histórico-teóricas de la administración privada y de la administración pública. El capítulo tercero abarca el estudio de la cooperación y la división del trabajo, e je en que descansan la dirección, supervisión y control del capital, a través de los procedimientos administrativos. Por otra parte, la formación de la administración privada se sustenta en la cooperación como proceso de trabajo, no en la movilización de una piedra por parte de dos hombres. La administración privada está inmersa en el proceso social de producción y surge en la etapa del capitalismo; en este sentido, sus operaciones administrativas son exclusivas del modo de producción capitalista y carecen de alcance universal, en el tiempo y espacio.

El capítulo cuarto analiza el carácter industrial de la administración privada, debido al uso intensivo de la maquinaria, lo cual ensancha la superestructura de la administración en cuanto a organización y funciones. Organización porque la complejidad de la producción requiere mayor especialización y competitividad de la unidad económica y funciones porque la división del trabajo manual e intelectual, es condición necesaria ejercer el poder del capital sobre el trabajo.

Además, el uso de la maquinaria incrementa la producción de las mercancías, reduciendo tiempo y costos. Así, la reducción de la jornada de trabajo no solo es una necesidad de la producción capitalista, sino un medio para desvalorizar a la fuerza de trabajo, porque al emplearse menos asalariados el ahorro de salarios beneficia directamente la acumulación del capital. Por tanto, la máquina se convierte en el principal competidor del obrero y, no obstante que

que la orientación gerencialista concibiera a la administración pública como una organización desprovista de esencia histórica, explicándola a partir de su fase instrumental-operativa.

Esta concepción ortodoxa de la administración pública fue refutada por el enfoque de la política pública, el conductualismo y la teoría política de la administración pública. Sin embargo, a partir de 1960, la disciplina entra a una "crisis intelectual" que pone en evidencia su propia existencia porque "no tiene objeto de estudio" y, por tal razón, no es susceptible abordar su estudio de manera científica.

La crisis intelectual de la administración pública ha sido percibida superficialmente por cada una de las líneas de pensamiento, porque se ha considerado a la crisis misma como la categoría central a través de la cuál debe darsele solución. La crisis académica de la administración pública ha preocupado a los estudiosos de su campo, pero se ha intentado rescatarla desde el ángulo instrumental-operativo, o sea, a partir de sus procesos internos, como si la administración pública más que una realidad fuera una entelequia abstracta. Este ha sido el error fundamental del estudio de la administración pública porque, en lugar de indagar sus raíces históricas, estas no han sido tomadas en cuenta y el efecto regresivo ha ocasionado la separación del objeto y su estudio.

El capítulo sexto se relaciona con la hegemonía histórica del ejecutivo. La fuerza del ejecutivo es producto de las revoluciones burguesas del mundo occidental, las cuales derrumbaron las estructuras feudales. Este hecho se inició con el Estado absolutista, donde el monarca unificó y centralizó el poder político.

No obstante esto, el gran poder del monarca absoluto lesiona los intereses de la burguesía, limitándola de paso en las acciones que emprendía y es, entonces, cuando la burguesía decide debilitar al ejecutivo y fortalecer al legislativo.

La primacía del legislativo duró hasta que la burguesía que, no tiene la capacidad ni los medios de administración para contener los riesgos de la lucha de clases y, ante la amenaza de ser rebasada y desplazada de su lugar dominante lo desconoce y fortalece al ejecutivo por disponer éste de los instrumentos del poder del Estado (negociación-represión) para encauzar los conflictos sociales.

El desarrollo mismo del capitalismo plantea, como condición histórica, la existencia de un ejecutivo fuerte que garantice el interés político de la burguesía, así como la promoción de sus negocios. En este sentido, la actividad económica del Estado está vinculada a la producción y circulación de las mercancías, tendientes a fortalecer la acumulación del capital. En consecuencia, la relación de la administración pública con los núcleos del capital privado ha ido en aumento no sólo para compensar la incapacidad empresarial, sino, fundamentalmente, para impulsar y consolidar la reproducción del capitalismo. El capital es incapaz de llevar a cabo la reproducción del sistema y, para esto, necesita de la actividad económica del Estado y de los medios de administración para refrenar los antagonismos sociales.

El capital no gobierna directamente, sino que delega en el ejecutivo las facultades del poder político para dominar y dirigir a la sociedad civil, porque, si la burguesía condujera la maquinaria estatal, la lucha de los opuestos se volvería, ya que la misma burguesía no constituye en bloque monolítico, sino que su fraccionamiento impide que por sí misma tenga unidad de clase. Su uni-

dad de clase sólo la adquiere dentro del Estado y el encargado de promoverla y asegurarla es el poder ejecutivo.

Este fenómeno se dió en la sociedad francesa de 1848, pero se ha convertido en una ley del capitalismo conocida con el nombre de Bonapartismo. Por tal razón, la fuerza del ejecutivo representa la supremacía de la clase capitalista y es, a la vez, el mejor testimonio de la autonomía relativa del Estado; es decir, la independencia del ejecutivo respecto al capital garantiza el mantenimiento, la estabilidad y la reproducción del capitalismo.

En suma, el poder del ejecutivo es producto del desarrollo capitalista y no del conjunto de leyes que formalizan su acción, esto es, el ejecutivo ha ganado en la realidad lo que el legislador prescribe como sus facultades políticas.

Finalmente el capítulo séptimo, plantea las conclusiones de este trabajo.

## I.- LA SOCIEDAD CIVIL.

### 1.1.- LA BASE ECONOMICA DE LA SOCIEDAD CIVIL.

La actividad económica de los individuos es resultado del contacto que tienen con la naturaleza, para extraer de ésta la materia prima que permita elaborar los productos básicos y cubrir y satisfacer las necesidades inherentes a su condición. El imperativo de sobrevivencia y adaptación al medio ambiente, es factor que enlaza a los individuos permanentemente.

El intercambio material -expresión de la riqueza producida socialmente de acuerdo al avance de las fuerzas productivas, del tipo de sistema económico y sus correspondientes relaciones de producción- es el vértice que permite el funcionamiento de la vida económica, ámbito donde se definen con nitidez los factores que intervienen para hacer posible el movimiento de la riqueza social.

En este caso, el capitalismo -fenómeno histórico que liquida las formas de relación feudal- revoluciona la estructura económica de la sociedad, y en su seno el capital y el trabajo constituyen las palancas del proceso productivo que, a su vez, refleja la existencia de una sociedad dividida en clases, debido a que la propiedad de los medios de producción está en manos de los capitalistas y que, como tales, llevan a cabo la explotación del trabajo asalariado. Las condiciones materiales de producción implican la preminencia del capital sobre el trabajo. El capital -instrumento con el cual se adquieren las materias primas necesarias para la producción- compra también la fuerza de trabajo con carácter de mercancía y utiliza su capacidad física y psíquica para producir otras mercancías y generar plusvalía.

La economía capitalista penetra en la estructura de la sociedad, teniendo como piedra angular el intercambio mercantil, la propiedad privada de los me di os de producción, la explotación del trabajo asalariado y la expansión de las relaciones de producción. Estos factores configuran las relaciones económicas que definen el conjunto de la vida social es decir, la base económica condiciona la edificación y consolidación de las formas de vida en el orden político y social.

"El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general." (1)

La organización económica del capitalismo explota al trabajo material para concretar los objetivos de la producción de mercancías en el aspecto cuantitativo y cualitativo, e incrementar la tasa de ganancia y acumulación de cap it al. De esta forma, el intercambio material resalta y expresa los productos del trabajo como mercancías que a través de la circulación y distribución, l l e g a n al mosaico social para ser adquiridas y consumidas por los individuos que integran las clases sociales.

El trabajo material -fuente de la riqueza- se define en el capitalismo de acuerdo al avance de las fuerzas productivas. Es decir, en la producción capitalista de las mercancías, la fuerza de trabajo que en ella participa correspon d e al sector de las clases dominadas, que marginadas de la posesión de los

(1) Marx, Carlos, "Prólogo de la contribución a la crítica de la Economía Política", Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, 1971, Tomo I, Pág. 343.

medios de producción, únicamente venden como mercancía su fuerza de trabajo en condiciones temporales y "libres". En el esclavismo, el individuo total era vendido para siempre. En la gleba, el siervo vendía parte de su fuerza de trabajo y rendía tributos al dueño de la tierra. En el capitalismo, los asalariados son libres para vender su capacidad física al mejor comprador o trabajar aisladamente pero, de todas maneras, el radio de acción capitalista es tan amplio que los asalariados quedan subordinados a las condiciones materiales de producción.

La sociedad capitalista -centro donde el capital y trabajo se desarrollan contradictoriamente- expresa también las condiciones de la desigualdad social que se materializan en la abundancia para pocos, escasez para muchos y la constante explotación del trabajo asalariado. La desigualdad social se reproduce con el avance del capitalismo y da lugar a los antagonismos de clase que son a la vez, la constante de la sociedad burguesa.

Las fuerzas productivas (2), creadoras de los bienes materiales, hacen posible que la riqueza fluya por los canales de la industria y el comercio; además, por su capacidad de crear más de los que se consume, posibilita la acumulación que el capitalista usa para reproducir el capital, ya que el trabajo necesario cubre la inversión inicial y el trabajo acumulado incrementa la tasa de ganancia.

-----  
(2) "Están formadas por la capacidad de producción del trabajo humano. Esta capacidad a su vez, se constituye por la magnitud de la población socialmente designada para trabajar según edades, grado de fortaleza física, y de habilidad, formas de organización de la producción, ingenios disponibles para potencializar el mercado, recursos naturales accesibles, base material para la producción - caminos, sistema de comunicación-, así como soporte administrativo y de la circulación- moneda, crédito, etc." De la Peña, Sergio, El modo de producción capitalista. Teoría y método de investigación. México. Siglo XXI editores, 1978, Pág. 80.

La subordinación del trabajo asalariado a las condiciones materiales de producción, es el testimonio de que entre el capitalista y el obrero no hay una colaboración desinteresada, sino una relación fundada en el dominio y la explotación.

Las relaciones sociales de producción dominan la vida económica a través de vínculos que unen a los individuos, pero de manera desigual, porque la contradicción entre la producción colectiva y la apropiación privada son el móvil del capitalismo y, a la vez, conllevan el gérmen de su destrucción.

El móvil de la economía capitalista es la producción de las mercancías para generar la plusvalía que acreciente la acumulación del capital. En este sentido, la desigualdad social es el ribete de las relaciones económicas porque los asalariados producen en condiciones que no han sido creadas por ellos y, sin embargo, son sometidos al proceso productivo bajo los imperativos del capital.

"Las relaciones de producción forman en conjunto lo que se llaman las relaciones sociales, la sociedad, y concretamente, una sociedad con un determinado grado de desarrollo histórico, una sociedad de carácter peculiar y distintivo. La sociedad antigua, la sociedad feudal, la sociedad burguesa, son otros tantos conjuntos de relaciones de producción, cada uno de los cuales representa, a la vez, un grado especial de desarrollo en la historia de la humanidad."(3)

El desarrollo del capitalismo provoca transformaciones en la estructura productiva y en la social; la correlación de fuerzas depende de las condiciones materiales de producción, las clases sociales participan no por interés común, sino por interés de obtener ganancia (capitalistas) y la necesidad de subsistir (asalariados). De esta manera, la fuerza de trabajo-mercancía del capital-es

(3) Marx, Carlos, "Trabajo asalariado y capital", Obras Escogidas, Pág. 75.

tá en constante subordinación a los dictados del último y por tanto, es utilizada no sólo para producir mercancías, sino fundamentalmente para expandir y consolidar la acumulación del capital.

La producción capitalista engloba las relaciones dependientes y subordinadas del trabajo al capital. Sin embargo, el uno sin el otro son inexplicables no obstante su carácter contradictorio. El trabajo, en su aspecto material, produce las mercancías que facilitan el intercambio económico y reproduce al capital; éste compra la fuerza de trabajo como mercancía y la incorpora al proceso productivo para obtener cuantitativa y cualitativamente más y mejores mercancías y así recuperar la inversión. La recuperación de la inversión y la obtención de la plusvalía sirve para adquirir nuevas materias primas, renovar los instrumentos de trabajo y cubrir, conforme a valores, creencias y status, los gastos del capitalista.

La producción de mercancías engloba otras categorías económicas: precio, salario y costo de producción. Estas categorías se explican en razón del valor de las mercancías, es decir, la inversión capitalista contempla desde un principio el costo de la producción y el desembolso por el pago de salarios, pero también prevee los márgenes de utilidad o sea, la plusvalía. El incremento de la plusvalía reproduce el capital; por eso la explotación del trabajo productivo es la fuente de la plusvalía obtenida porque es trabajo no retribuido al obrero.

Así pues, el capitalismo como sistema económico (4) y organización social

-----  
(4) "En el sentido más amplio de los procesos productivos y distributivos, es el ámbito principal de operación de las relaciones de producción. Pero además de comprender los elementos de los procesos productivos en su sentido técnico organizativo (es decir, todo lo que se refiere a la forma económica de producir y al destino de tales productos) incluye también las relaciones sociales que se organizan a partir de las formas de propiedad, de la explotación y de la apropiación de los valores resultantes, necesarios para la formación y reproducción de las propias relaciones." De la Peña, Sergio, El modo de... Pág. 123.

define a su imagen y semejanza el conjunto de la vida social que es, a la vez, espejo de las condiciones materiales de producción.

"El proceso capitalista de producción representa una forma históricamente determinada del proceso social de producción, es por tanto proceso de producción de las condiciones materiales de existencia de la vida humana como un proceso que se desarrolla a través de las relaciones específicas histórico-económicas de producción, el conjunto de estas mismas relaciones de producción y, por tanto, el proceso que produce y reproduce los exponentes de este proceso, sus condiciones materiales de existencia y sus relaciones mutuas.

"La totalidad de estas relaciones mutuas en que se hallan los exponentes de esta producción y la naturaleza en que producen es precisamente la sociedad, considerada en cuanto a su estructura económica." (5)

Aunque el capitalismo conlleve necesariamente la participación del trabajo asalariado y del capital en su dinámica de producción, el peso del sistema recae solamente -a nivel histórico y social- sobre las espaldas de los trabajadores asalariados.

La forma capitalista de producción se caracteriza por la concentración de los medios de producción en la esfera de los particulares y por la compra-venta de la fuerza de trabajo. En este sentido, el proceso de producción está destinado a crear mercancías a fin de generar la plusvalía; pero ésta es apropiada por el capitalista y el obrero es despojado de lo que con su esfuerzo y desgaste ha creado.

El capital amplía su valor por medio del trabajo acumulado, es decir, las mercancías producidas no con carácter necesario, sino excedente, amplían la

-----  
(5) Marx, Carlos, El Capital, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, Tomo III, Pág. 758.

acumulación de capital, incrementan la tasa de ganancia y consolidan la riqueza y el poder del capitalista.

La estructura económica del capitalismo va creando las bases de su reproducción. "El régimen capitalista de producción presupone esta forma social determinada de las condiciones de producción, las reproduce además constantemente. No produce solamente los productos materiales, sino que reproduce continuamente las relaciones de producción en que aquellos se producen, y con ellas las correspondientes relaciones de distribución." (6)

La sociedad capitalista engendra los conflictos de clase, pues la producción colectiva, la apropiación privada y explotación, engendran las contradicciones sociales; capitalista y trabajador expresan relaciones antagónicas que se reproducen a medida que avanza el mismo sistema capitalista. Por lo tanto, el enfrentamiento de las clases es producto de las mismas condiciones capitalistas de producción.

El obrero está sujeto a una determinada jornada de trabajo, es decir, el capitalista compra la fuerza de trabajo ya sea por horas o por días y se convierte en propietario de la misma; por tanto, la utilizará conforme a los objetivos de la producción, es decir, la consumirá hasta el máximo para crear las mercancías. A cambio de la jornada de trabajo, el obrero recibe como forma de pago un salario determinado que está muy por abajo de lo que realmente produce. Cabe señalar que el obrero trabaja para crear su propio salario, o sea, que la fuerza de trabajo es sometida a la ley del intercambio de las mercancías.

En consecuencia, el salario "es la cantidad de dinero que el capitalista pa-

-----  
(6) Ibid., Pág. 811.

ga por un determinado tiempo de trabajo o por la ejecución de una tarea determinada" (7) es, "El precio de una determinada mercancía, de la fuerza de trabajo. Por tanto, el salario se halla determinado por las mismas leyes que determinan el precio de cualquier otra mercancía." (8)

El capitalismo utiliza la fuerza de trabajo como mercancía para elaborar productos. "Este régimen crea sus productos con el carácter de mercancías. Pero el hecho de producir mercancías no lo distingue de otros sistemas de producción; lo que lo distingue es la circunstancia de que en él el ser mercancías, constituye un carácter predominante y determinante de sus productos. Implica, en primer término, el hecho de que en él el propio obrero sólo aparece como un vendedor de mercancías y, por tanto, como libre obrero asalariado y, por consiguiente, el trabajo como trabajo asalariado con carácter general." (9)

Además, con la explotación del trabajo asalariado, la producción de mercancías se multiplica y da opción inmejorable al capitalista para que les asigne el precio que considere no sólo la recuperación de la inversión, sino la obtención de la plusvalía y la inversión para el siguiente ciclo productivo. Este círculo es la constante de la economía capitalista es decir, la generación y reproducción de la plusvalía.

"Característica específica del régimen capitalista de producción es la producción de plusvalía como finalidad directa y móvil determinante de la producción. El capital produce esencialmente capital, y para poder hacerlo no tiene mas camino que producir plusvalía." (10)

El capitalismo es una sociedad dividida en clases y, por tanto, se desarro-

(7) Marx, Carlos, Trabajo asalariado... Pág. 67.

(8) Ibid., Págs. 69-70.

(9) Marx, Carlos, El Capital, Tomo III, Pág. 812.

(10) Ibid., Pág. 813.

lla en medio de profundas contradicciones. Los conflictos de clase parten de las relaciones sociales de producción, es decir, la burguesía ávida de plusvalía atenta constantemente contra la vida del obrero con el propósito de que éste continúe inmerso en la postración económica; sin embargo, la misma burguesía con su ambición desmedida desgasta constantemente a su propia fuente de riqueza, es decir, consumir sin misericordia el potencial de la fuerza de trabajo.

Desde la perspectiva del régimen, las clases sociales se definen no por su pertenencia a castas o estamentos, sino por su relación con la propiedad y el lugar que ocupan en la producción. El surgimiento de la propiedad privada -fenómeno histórico- da a las clases sociales un lugar específico en la estructura de la producción y de ésta se desprende su posición social.

En la producción capitalista participan "los propietarios de la simple fuerza de trabajo, los propietarios del capital y los propietarios de tierras, cuyas respectivas fuentes de ingreso son el salario, la ganancia y la renta del suelo, es decir, los obreros asalariados, los capitalistas y los terratenientes, forman las tres grandes clases de la sociedad moderna basada en el régimen capitalista de producción." (11)

La producción económica y la estructura social del capitalismo son resultado del avance de las fuerzas productivas; el avance se realiza en medio de contradicciones que se expresan en la lucha de clases; ésta, a su vez, es producto de la explotación y desigualdad de la sociedad civil, esfera donde el capitalista encuentra su razón de ser y ejerce el poder económico para explotar y subordinar a los asalariados.

-----  
(11) Ibid., Pág. 817.

La diferenciación de las clases sociales como categoría histórica corresponde a la etapa del capitalismo. Anteriormente, la indiferenciación de las clases se debió al atraso de las fuerzas productivas. En la sociedad capitalista, las fuerzas productivas y la "revolución de los medios de producción han conducido a la completa distinción de los individuos que integran a las clases sociales. Con ello, advertimos que la lucha de los contrarios ha existido siempre, pero bajo condiciones históricas que corresponden a modos específicos de producción: "Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta.

"La moderna sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas." (12)

"En el capitalismo las clases brotan al desnudo, sin máscaras ni disfraces jurídicos-como en el modo de producción asiático-, sin ataduras religiosas, tradicionales ó consanguíneas. El capitalismo abolió todas aquellas relaciones sociales que adscribían al individuo a castas, estamentos y profesiones, creando las condiciones en las cuales los hombres sólo son identificables por su papel en la producción, por su relación con la propiedad y con los medios de producción; como miembros de clases sociales." (13)

(12) Marx, Carlos, Federico, Engels, "Manifiesto del Partido Comunista", Obras Escogidas, Tomo I, Pág. 20.

(13) Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis doctoral, Págs. 63-64.

El intercambio material es resultado de la acción de individuos concretos que, en esta forma, establecen relaciones económicas constantes y diversificadas para movilizar la riqueza social. "El intercambio de mercancías es el proceso en el cual el cambio social de la materia, es decir, el cambio de los productos particulares de los individuos privados, crea al mismo tiempo relaciones sociales determinadas de producción, donde entran los individuos en esta circulación de la materia." (14)

El desarrollo del capitalismo contempla al individuo concreto como participante, copartícipe y sujeto de las contradicciones económicas y sociales; por tanto, en esta etapa de la vida económica, el autor y actor de la realidad es el individuo concreto que se define por su pertenencia a determinada clase social. El individuo abstracto no es resultado de las contradicciones; éstas explican al hombre real y no imaginario. Consiguientemente, el individuo libre aparece única y exclusivamente con el avance del capitalismo.

"En esta sociedad de libre competencia, el individuo aparece como desprendido de los lazos de la naturaleza, que en épocas anteriores de la historia hacen de él una parte integrante de un conglomerado humano determinado, delimitado.

"Y solamente al llegar al siglo XVIII y en la sociedad burguesa es cuando las diferentes formas de las relaciones sociales se yerguen ante el individuo como un simple medio para sus fines privados, como una necesidad exterior." (15)

(14) Marx, Carlos, Contribución a la crítica de la economía política, México, Ediciones de Cultura Popular, 1974, Pág. 53.

(15) Marx, Carlos, Introducción a la crítica de la economía política, México, Ediciones de Cultura Popular, 1974, Pág. 236.

Sólo en la sociedad capitalista el individuo se desarrolla plenamente en determinadas condiciones materiales, y una vez que ha dominado la naturaleza con el trabajo y apoyo de otros individuos, está en capacidad de asumir nuevas relaciones económicas donde el sello de las mismas se caracteriza por el afán de proteger el interés particular.

Paralelamente, la economía capitalista adquiere su verdadera dimensión histórica, con el avance de las fuerzas productivas y el desarrollo de los medios de producción. La propiedad de estos corresponde al dueño del capital que refleja su condición de sujeto particular, para realizar lo que le conviene e interesa.

La fuerza económica de la sociedad capitalista le da capacidad y permanencia en el contexto social; su carácter "revolucionario", plasmado en el impulso y desarrollo de las fuerzas productivas, en el avance de los medios de producción y la reproducción de las relaciones de producción, garantiza el potencial que es capaz de impulsar y sacudir la vida social.

La lucha de clases es el motor de las transformaciones económicas, políticas y sociales que, de esta manera, dan fisonomía y contenido únicos a la sociedad burguesa, cuyo grado de avance es la resultante de su propia renovación.

"La sociedad burguesa es la organización histórica de la producción más desarrollada, más diferenciada. Las categorías que expresan sus relaciones, la comprensión de su organización propia, la hacen apta para abarcar la organización y las relaciones de producción de todas las formas de sociedad desaparecidas, sobre cuyas ruinas y elementos se halla edificada, y cuyos vestigios, que aún no ha dejado atrás, lleva arrastrando, mientras se ha desarrollado to-

do lo que antes había sido simplemente indicado." (16)

A diferencia del feudalismo, el capitalismo crea y consolida su base económica que por su desarrollo como modo de producción, le permite amortiguar las contradicciones de clase. En cuanto a los medios de producción la incesante renovación de los mismos afecta los niveles e instancias de la vida social y el avance considerable de las fuerzas productivas le da consistencia, diferenciación y solidez.

De esta manera, el modo de producción<sup>(17)</sup> capitalista liquida las relaciones feudales fundadas en la agricultura y en el aislamiento de regiones, para dar paso al desarrollo de los transportes y las comunicaciones, y auspicia la apertura y expansión de los mercados.

La preminencia del capital<sup>(18)</sup> en la sociedad burguesa da por resultado transformaciones cualitativas en la esfera económica; ahora el comercio y la industria son el binomio más representativo a través de las cuales se moviliza la riqueza material. El capital se reproduce con la venta de mercancías y la venta de mercancías incrementan la acumulación de capital. Por consiguiente, el poder del capital se acrecienta con la explotación del trabajo asalariado.

'El capital es, por tanto, el poder de gobernar el trabajo y sus productos. El capitalista posee este poder, no por sus cualidades personales o humanas sino en cuanto que es propietario del capital. El poder de compra de su capital, a

(16) Marx, Carlos, Introducción a la crítica de la ... Pág. 264.

(17) "La categoría "modo de producción" es el concepto correspondiente a la forma característica (esencial) como la sociedad lleva a cabo la producción de sus satisfactores. O sea, es la concepción genérica de la práctica productiva y de la forma como se organiza la sociedad para reproducirla." De la Peña, Sergio, El modo de producción... Pág. 52.

(18) "El capital está formado por materias primas, instrumentos de trabajo y medios de vida de todo género que se emplean para producir nuevas materias primas, nuevos instrumentos de trabajo y nuevos medios de vida." Marx, Carlos, Trabajo asalariado..., Obras Escogidas, Tomo I, Pág. 74.

que nada puede resistirse, le confiere su poder." (19)

El impulso del capitalismo estriba en el desarrollo de las fuerzas productivas y en la reproducción del capital; por eso, la producción de mercancías se realiza con la explotación del trabajo productivo para que, posteriormente, sean vendidas bajo precios determinados en la esfera del mercado. A través de la venta de las mercancías se realiza el valor de las mismas, del cual se apodera el capitalista.

"La producción capitalista ya no es producción de mercancías, sino que es, sustancialmente, producción de plusvalía. El obrero no produce para sí mismo, sino para el capital. Dentro del capitalismo, sólo es productivo el obrero que produce plusvalía para el capitalista o que trabaja por hacer rentable el capital." (20)

Siendo la producción de plusvalía la característica del obrero productivo, conviene analizarla en sus dos facetas: "La producción de plusvalía absoluta se consigue prolongando la jornada de trabajo más allá del punto en que el obrero se limita a producir un equivalente del valor de su fuerza de trabajo y haciendo que éste plustrabajo se lo apropie el capital. La producción de plusvalía absoluta es la base general sobre que descansa el sistema capitalista y el punto de arranque para la producción de plusvalía relativa. En ésta, la jornada de trabajo aparece desdoblada de antemano en dos segmentos: trabajo necesario y trabajo excedente. Para prolongar el segundo se acorta el primero mediante una serie de métodos, con ayuda de los cuales se consigue producir en menos tiempo el equivalente del salario. La producción de plusvalía absoluta gira toda ella en torno a la duración de la jornada de trabajo; la producción de plusvalía relativa revoluciona des-

(19) Marx, Carlos, Manuscritos Económicos filosóficos de 1844, México, Editorial Grijalbo, 1968, Pág. 33.

(20) Marx, Carlos, El Capital, Tomo I, Pág. 425.

de los cimientos hasta el remate de los procesos técnicos del trabajo y las agrupaciones sociales." (21)

El excedente económico del capitalismo tiene su esencia en las contradicciones que lo hacen posible. En primer lugar, los medios de producción están en poder de capitalistas individuales que reproducen su capital con la compra y venta de mercancías, en las que destaca la fuerza de trabajo; en segundo lugar, la existencia de asalariados que con su trabajo enriquecen y multiplican la producción de mercancías.

En estas condiciones se ejerce el poder del capitalista individual que, convertido en jefe de la producción, marca las directrices del proceso económico, de tal forma que utiliza los "recursos humanos" y materiales como expresión de su patrimonio y los incorpora a la producción en circunstancias que le resultan favorables. Así, el capitalismo reproduce e intensifica la producción de mercancías en gran escala, dando paso a la acumulación de capital.

"Con la acumulación de capital se desarrolla el régimen específicamente capitalista de producción, y el régimen específicamente capitalista de producción impulsa la acumulación de capital.

"Todo capital individual es una concentración, mayor o menor, de medios de producción, con el mando consiguiente sobre un ejército más o menos grande de obreros. Toda acumulación sirve de medio de una nueva acumulación al aumentar la masa de la riqueza que funciona como capital, aumenta su concentración en manos de los capitalistas individuales y, por tanto, la base para la producción en gran escala y para los métodos específicamente capitalistas de producción. El capital social crece al crecer los muchos capitales individuales." (22)

(21) Ibid., Págs. 425-426.

(22) Ibid., Págs. 528-529.

El capital, como relación social, se enriquece con la producción y el movimiento de las mercancías que encierran utilidad debido a que son elaboradas por la fuerza de trabajo. Las mercancías, objetos de valor, una vez que entran en circulación generan capital y a través del dinero sirven como mecanismos de precio y valor. "Por el dinero como medida de valor se miden las mercancías consideradas como valores; en cambio, como patrón de precios, lo que hace el dinero (23) es medir las cantidades de oro por una cantidad de oro fija, y no el valor de una cantidad de oro por el peso de otra." (24)

La sociedad capitalista -consecuencia del avance histórico de las fuerzas productivas-, produce riquezas en escala mayor, moviliza la producción de mercancías en condiciones materiales egoístas y desiguales y engendra al individuo preocupado en satisfacer el interés privado.

El individuo calculador busca exclusivamente el beneficio y la mejor posición social, para ello se desenvuelve en los marcos de la propiedad privada y al convertirse en capitalista lleva a cabo de manera constante la explotación del trabajo asalariado para incrementar la tasa de ganancia y consolidar la acumulación de capital.

La propiedad privada, la explotación y la realización como capitalista, constituye el objetivo final del individuo egoísta, calculador y materialista. La

(23) "Como toda mercancía, el dinero sólo puede expresar su magnitud de valor de un modo relativo, por medio de otras mercancías... No es el dinero el que hace que las mercancías sean conmesurables, sino al revés: por ser todas las mercancías, consideradas como valores, trabajo humano materializado, y por tanto conmesurables de por sí, es por lo que todos sus valores pueden medirse en la misma mercancía específica y ésta convertirse en su medida común de valor o sea en dinero. El dinero como medida de valores es la forma o manifestación necesaria de la medida inmanente de valor de las mercancías: el tiempo de trabajo." Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo I, Pág. 56.

(24) Marx, Carlos, El Capital, Tomo I, Pág. 59.

sociedad capitalista engendra y auspicia al individuo egoísta e interesado en que la producción de las mercancías se realice en condiciones de explotación y subordinación de los asalariados, para apropiarse de la plusvalía.

De esta manera, la producción de mercancías y la generación de plusvalía son el punto de arranque para reproducir la acumulación de capital, de capitales individuales, interesados y egoístas.

La reproducción del capital estriba en la circulación de mercancías, piedra angular de la realización del comercio. "La circulación de mercancías es el punto de arranque del capital. La producción de mercancías y su circulación desarrollada, o sea, el comercio, forman las premisas históricas en que surge el capital. La biografía moderna del capital comienza con el siglo XVI, con el comercio y el mercado mundiales." (25)

## 1.2. - LA SOCIEDAD CIVIL AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA.

El auge del capitalismo conlleva la fuerza de la burguesía en el mundo moderno, por lo que la preminencia del capital en la vida social dió por resultado importantes transformaciones económicas y sociales, que materializaron en la industria, el comercio, la ampliación de mercados, el intercambio acelerado de las mercancías y el establecimiento de poderosas organizaciones económicas encargadas de movilizar la riqueza social.

La vida económica y social del capitalismo se realiza en el seno de la sociedad civil que es, por naturaleza, el ámbito de la clase capitalista, es decir, la sociedad se desarrolla con la burguesía. "La sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e indus-

trial de una fase y, en este sentido, trasciende de los límites del Estado y de la nación, si bien, por otra parte, tiene necesariamente que hacerse valer al exterior como nacionalidad y, vista hacia el interior, como Estado. El término de sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando ya las relaciones de propiedad se habían desprendido de los marcos de la comunidad antigua y medieval." (26)

La burguesía como clase social propicia el surgimiento y consolidación de la sociedad civil; ésta es el espejo de las clases dominantes por ser propietarias de los medios de producción. La sociedad civil corresponde a la etapa del capitalismo y junto a ésta se define y proyecta, como instancia de la vida social, y guarda en su seno la hegemonía de la burguesía.

La vida económica del capitalismo tiene como centro de operación a la sociedad civil; las relaciones económicas que la engloban determinan su impacto, de este modo, el trabajo material fuente del valor, enriquece los niveles e instancias de la vida social para beneficio exclusivo de la burguesía.

"Las relaciones burguesas de producción son la última forma antagónica del proceso social de producción; antagónica, no en el sentido de un antagonismo individual, sino de un antagonismo que proviene de las condiciones sociales de vida de los individuos." (27)

La vida privada de los individuos se desenvuelve como péndulo donde sus límites son el egoísmo y el interés particular; la producción material a ello conduce. Con eso los individuos velan incesantemente por obtener los máximos beneficios privados, sin compartir lo que socialmente es producido.

(26) Marx, Carlos y Federico Engels, La Ideología Alemana, Cid Ediciones, México, 1974 Pág. 38.

(27) Marx, Carlos, Prólogo de la contribución... Pág. 344.

La propiedad privada, baluarte de la sociedad civil, da lugar a relaciones sociales que desatan y acrecientan el egoísmo individual; importa el beneficio fundado en la desigualdad de la vida material, en la explotación del hombre por el hombre y en la constante ventaja de pocos sobre el esfuerzo y sacrificio de muchos.

La riqueza social, que es producida con la participación del trabajo material, representa la clave de la desigualdad social, o sea, producida colectivamente, es apropiada por unos cuantos individuos calculadores, interesados y egoístas. Esta característica de la sociedad civil es objetivamente la medida de la injusticia que se reproduce constantemente. Por tanto, en la producción material intervienen clases sociales que guardan relaciones respecto a la propiedad privada y, por tanto, la riqueza producida es obtenida en condiciones materiales injustas y egoístas.

El ámbito de la sociedad civil da cabida al individuo concreto relacionado con otros individuos; la actividad económica los define claramente en posición de sujetos que ocupan un lugar específico en la producción. La sociedad civil, escenario de la vida social, tiene en su esencia valores que conforman la actitud egoísta y particular del individuo.

"La persona concreta, que es para sí, como un fin particular, en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y de arbitrio, es uno de los fundamentos de la sociedad civil; pero la persona particular en cuanto sustancialmente en relación a otra tan individual, de suerte que cada una se hace valer y se satisface mediante la otra.

"El fin egoísta en una realización; condicionado así por la universalidad, establece un sistema de conexión universal por el cual la subsistencia y el bienes-

tar del individuo y su existencia jurídica, entrelazada con la subsistencia, el bienestar y el derecho de todos, se cimenta sobre ellos y sólo en esa dependencia son reales y seguros." (28)

En la sociedad civil se realiza el intercambio material organizando a los factores de la producción, la función económica tiene como principio rector la libertad del individuo para producir, comerciar y distribuir.

El individuo concreto, al intervenir en el proceso productivo, se desenvuelve en condiciones materiales creadas a imagen y semejanza de la burguesía. Esta, como clase social y autora de grandes transformaciones económicas, desarrolla prodigiosamente el comercio, la industria los sistemas de pesas y medidas, los canales de distribución, la creación y multiplicación de consorcios económicos y financieros, amplía los mercados mundiales, auspicia la ampliación de los transportes y las comunicaciones, y consolida su propio sistema económico teniendo como sustento la organización de la propiedad privada.

La creación de grandes unidades de producción (empresas) se advierte, sin lugar a dudas, en la época del capitalismo, etapa en que las clases sociales, capitalistas y trabajadoras, dan lugar a los antagonismos irreconciliables, por ser la propiedad privada, la explotación y la apropiación de los bienes materiales, el punto que impide la superación de sus contradicciones.

En el capitalismo, las fuerzas productivas alcanzan su máximo desenvolvimiento aunado al progreso y avance en el orden tecnológico; por tanto, la producción material reviste un gran significado cuantitativo pero también cualitativo. En este proceso, la acción del trabajo productivo representa el sus-

(28) Hegel, Federico, Filosofía del Derecho, México, Editorial Nuestros Clásicos, UNAM, 1975, Pág. 194.

tento de la riqueza social.

Sin embargo, el intercambio material favorece al individuo que es propietario de los medios de producción, porque como capitalista se convierte en jefe de la producción y controla los canales de la producción y distribución, fija el precio de las mercancías, explota a los asalariados y toma las decisiones fundamentales en materia económica y administrativa.

De esta manera, la sociedad civil constituye la esfera del trabajo, la propiedad y la familia, es decir, el ámbito donde se lleva a cabo la actividad del individuo egoísta. La sociedad civil es el paraíso de los intereses económicos privados donde los capitalistas satisfacen sus necesidades reales y artificiales, donde la lucha de unos contra otros es atizada por la competencia con el propósito de realizar la ambición por el lucro, donde la producción y distribución de mercancías es "regulada" por los propietarios de los medios de producción; es en fin, el ámbito donde la administración privada consolida su campo de operaciones mediante la acumulación del capital.

De esta manera, la actividad bancaria, comercial e industrial, se da en un ambiente de contradicciones sociales porque la lucha de los opuestos favorece principalmente al propietario de los medios de producción con la consiguiente desventaja del trabajo asalariado. En estas condiciones, el trabajo humano es considerado como un recurso más de la producción, como un medio para alcanzar fines privados, egoístas y utilitarios.

La ganancia y el lucro son el binomio que desata la ambición y el egoísmo de la sociedad burguesa, donde los individuos propietarios de los medios de producción no tienen más límite que su propio capital. "El verdadero lími

te de la producción capitalista es el mismo capital, es el hecho de, que en ella, son el capital y su propia valorización lo que constituye el punto de partida y la meta, el motivo y el fin de la producción; el hecho de que aquí la producción sólo es producción para el capital y no, a la inversa, los medios de producción simples medios para ampliar cada vez más la estructura del proceso de vida de la sociedad de los productores." (29)

El desarrollo de la sociedad burguesa en términos de producción material implica la diversificación de sus relaciones de producción; por tanto, la producción capitalista tiene como eje de su dinámica condiciones materiales que son el resultado de la preminencia del capital como poder social y del desarrollo de las fuerzas productivas.

Así, la producción capitalista se caracteriza por:

"1) La concentración de los medios de producción en pocas manos, con lo que dejan de aparecer como propiedad de los productores directos y se convierten, por el contrario, en potencias sociales de la producción. Aunque, por el momento, como propiedad privada de los capitalistas. Estos son trustees (fideicomisarios) de la sociedad burguesa, pero se embolsan todos los frutos de esta misión fideicomisaria.

"2) Organización del trabajo mismo como trabajo social: por medio de la cooperación, la división del trabajo.

"3) Implantación del mercado mundial." (30)

Resulta pues, que la propiedad privada de los medios de producción es el baluarte del capitalismo; en este el individuo goza de un régimen de libertades

(29) Marx, Carlos, El Capital, Tomo III, Pág. 248.

(30) Ibid., Pág. 262.

que le garantiza el desenvolvimiento de su actividad económica en concordancia con los principios angulares de la sociedad civil, a saber: egoísmo, utilitarismo, ganancia y lucro.

En estas condiciones, la sociedad civil, producto de las relaciones económicas capitalistas, es el gran centro de las operaciones económicas individuales que se materializan en la libre empresa, donde el comercio y la industria le dan vida y sustancia.

La sociedad civil engendra los valores liberales como derechos innalienables al individuo, es decir, protege al individuo para que se desenvuelva más egoísta, interesado y calculador; significa también que cada uno puede crear y dedicarse libremente a la empresa que más le convenga.

Prueba de ello es la declaración universal de los derechos del hombre, documento que consagra un campo de libertades tendientes a proteger al individuo egoísta; además, la propiedad privada es considerada como un derecho natural y no resultado de las contradicciones económicas y sociales.

En consecuencia, la sociedad civil, ámbito donde se desenvuelve al individuo egoísta, le brinda a éste la posibilidad de dedicarse plena e íntegramente a la actividad que más le convenga y, para ello, señala los derechos que le corresponden. "Los derechos del hombre, del hombre burgués, son, por tanto, los derechos de la sociedad creada por la burguesía. Libertad, igualdad, seguridad, y propiedad, según la declaración de los derechos del hombre, son derechos naturales e imprescriptibles que garantizan la propia condición humana. Sin embargo, los derechos del hombre no son sino los derechos del individuo egoísta que integra la sociedad civil." (31)

(31) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 92.

A partir del siglo XVIII la sociedad civil es el hogar del capitalismo, el intercambio material se realiza a través de la industria y el comercio, se desarrollan instituciones económicas tales como los mercados de capitales, el comercio exterior y la moneda; como instrumento de valor e intercambio, las mercancías son adquiridas en los mercados en base a precio, calidad y competencia. Se define el perfil de la sociedad industrial y se acelera el progreso científico y tecnológico.

Para entonces, la propiedad privada es reconocida y aceptada en el contexto social; igualmente la iniciativa individual constituye el principio rector de la actividad económica para obtener, de la misma, ganancias con carácter "legítimo" e irrestricto. El famoso "laissez-faire, laissez passer la libertad de producción y la libertad de comercio" es la fórmula del capitalismo liberal.

Conforme el capitalismo se desarrolla, se reproducen también los antagonismos de clase debido a que la propiedad privada genera relaciones de producción donde unos cuantos son los beneficiarios y los demás son subordinados a los imperativos capitalistas. Es "la concentración de los medios de producción, en la forma de un monopolio, en manos de una sola clase social, la burguesía."(32)

La burguesía(33), clase social que domina el escenario de la sociedad civil, resume en su composición a capitalistas individuales cuya afinidad contradictoria estriba en su pertenencia de clase y en su carácter de propietario de los medios de producción. La sociedad civil es edificada bajo la hegemonía de la burguesía, "creada a imagen y semejanza de la burguesía, sustentada en el egoísmo y la

(32) Mandel, Ernest, Introducción a la teoría económica marxista, México, Serie Popular Era, 1973, Pág. 48.

(33) "Por burguesía se comprende a la clase de los capitalistas modernos que son los propietarios de los medios de producción social y emplean trabajo asalariado." Marx, Carlos, y Federico, Engels, El Manifiesto del Partido... Pág.19.

propiedad privada, da vida a las clases sociales que monopolizan la propiedad privada o se encuentran al márgen de ella." (34)

El poder innegable de la burguesía, se manifiesta en el control que ejerce sobre las finanzas, el comercio y la industria. Como propietaria de los medios de producción tiene la capacidad real y formal de conducir el proceso productivo (35), explotando al trabajo asalariado para asegurar las exportaciones de la inversión. El móvil de la competencia y el imperativo de la sobrevivencia económica son los factores que determinan el perfil de la administración privada, no sólo en términos de la producción de mercancías, sino en términos de consumir la reproducción del capital.

La fuerza económica de la burguesía está aparejada a un conjunto de mecanismos que le permiten y garantizan, la extensión de su potencial económico. "La libre empresa, el libre intercambio, la competencia libre y la protección de la propiedad le garantizan, por otra parte, el mantenimiento y el desarrollo de su poder económico." (36)

Así pues, la sociedad civil, asiento de la burguesía, desarrolla su vida económica a través de unidades de producción donde el predominio del capital sobre el trabajo, es la resultante de las relaciones de producción capitalista. Las empresas productoras de bienes tienen su lógica en los objetivos de la producción capitalista y, por tanto, la hegemonía de la burguesía sobre la clase

(34) Guerrero, Omar, La Administración Pública, . . Pág. 95.

(35) "Se llevan a efecto mediante el uso de insumos +recursos naturales, materias primas elaboradas, combustibles, energías, etc, instrumentos de producción -herramientas equipos-, e instalaciones por parte de trabajadores que las combinan según una tecnología que se elige en base a las condiciones de la explotación y de la acumulación." De la Peña, Sergio, El modo de producción, . . Pág. 162.

(36) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y derecho constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, Pág. 101.

trabajadora.

Con el avance de las fuerzas productivas, el progreso científico y tecnológico y el auge del comercio, el capitalista se mueve en un ambiente complejo de competencia. Para ello, toma conciencia de su posición de clase, es decir, su interés estriba en seguir subordinado al trabajador mediante la explotación y apropiación de la plusvalía. Pero sabedor de que la competencia puede desplazarlo y anularlo, no sólo se preocupa por incrementar la acumulación de capital, sino por renovar constantemente los instrumentos y mecanismos de la empresa para reforzar su poder.

"La empresa es al mismo tiempo un elemento de un sistema de poder y, en consecuencia, de conflictos sociales que la desbordan ampliamente por el simple hecho de que el progreso económico no está ya vagamente determinado por la acumulación del capital y la organización del trabajo asalariado, sino también y, de forma progresiva por la investigación científica y técnica, la formación y la reorientación profesionales, la movilidad de las informaciones y esos factores de producción, las capacidades de acción prospectiva." (37)

La propiedad productiva en el capitalismo tiene como móvil producir bienes para reproducir el capital; el intercambio de bienes propicia la competencia en un ambiente de libre iniciativa donde la libre empresa y la libertad del consumidor, representan la capacidad y el derecho de los individuos para emprender la actividad que más les convengan e interesen.

En efecto, la sociedad civil, pivote de la organización económica, de los precios, el mercado, la producción, la compra y venta, de las mercancías, la ganancia y los salarios, ensancha su acción con el avance de las fuerzas pro-

(37) Touraine, Alain, La Sociedad Post-Industrial, Barcelona, Editorial Ariel, 1973, Pág. 169.

ductivas, la utilización del capital y los cambios en la estructura social.

El individualismo, manifiesto en la sociedad civil, se consolida debido a la reproducción de las relaciones de producción <sup>(38)</sup> capitalistas; todo gira en torno al egoísmo del individuo que, al dedicarse a la vida económica con su escala de valores donde el lucro, el utilitarismo y la ganancia significan los objetivos finales de su egoísmo y status, aprovecha el marco de derechos que el orden burgués ha establecido para desenvolverse como patrón de conducta económica y social.

La actividad económica de la sociedad civil tiene como institución de intercambio material a la competencia; unos contra otros se desenvuelven en condiciones desiguales donde la magnitud del capital, la organización del trabajo y el tipo de unidad productora, marcan los lineamientos del proceso de competencia que en última instancia no corresponde a los enunciados de la libertad individual, porque la rivalidad de los individuos ocasiona ventajas para unos y desventajas para otros.

"La competencia constituye el motivo inmediato de la actividad económica; aptitud que muestra cada sujeto al desarrollar el esfuerzo que todos hacen por adquirir, tiene que encontrarse y chocar con las de los otros; aparece así la competencia, la rivalidad entre los agentes económicos, que movidos por su interés personal y actuando separadamente, pretenden lograr el mismo fin." (39)

(38) "Incorporan todos aquellos aspectos que directamente están vinculados con la producción y distribución, y con la renovación permanente del proceso productivo. En consecuencia comprende todo lo referente al proceso de producción, a las relaciones sociales que se establecen para producir y apropiarse del valor así como a los elementos ideológicos y de relaciones a nivel super estructural que le son esenciales." De la Peña, Sergio, El Modo de producción... Pág. 126.

(39) Zamora, Francisco, La sociedad económica moderna, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, Pág. 51.

Las unidades de producción (empresas) establecidas en la sociedad civil constituyen la esfera económica del capitalismo; expresan el antagonismo de las clases sociales que participan en la producción de mercancías, y son el foco donde se reproduce la desigualdad social, de acuerdo con el desarrollo de las relaciones de producción capitalista.

La sociedad civil se caracteriza por la existencia del individuo egoísta, por capitalistas individuales, por el afán de lucro y de ganancia, por la conformación y consolidación de empresas productoras, por el libre intercambio, por la acumulación y reproducción de capital, por la explotación del trabajo productivo, en fin, por abarcar la desigualdad económica y social del capital sobre el trabajo.

De esta forma, la propiedad económica de la burguesía garantiza la explotación del trabajo productivo, es decir, el dominio de la clase capitalista sobre los propietarios de la fuerza de trabajo. Así, la reproducción de las relaciones de producción, significan reproducción de la explotación y subordinación, o sea, la preminencia del capital sobre el trabajo.

"El proceso de producción está, pues, compuesto de la unidad del proceso del trabajo y de las relaciones de producción. Pero, en el seno de esta unidad, no es el proceso de trabajo, incluyendo la tecnología y el proceso técnico, el que desempeña el papel dominante: son las relaciones de producción las que dominan siempre el proceso de trabajo y las fuerzas productivas, imprimiéndoles su trazado y su marcha." (40)

La sociedad civil es producto de las relaciones de producción y engendra la

(40) Poulantzas, Nicos, Las clases sociales en el capitalismo actual, México, Siglo XXI Editores, 1976, Págs. 20-21.

organización económica y productiva del capitalismo, por tanto, es el campo donde los individuos se dedican a la actividad económica dando lugar a la existencia de los negocios privados. Los negocios privados son el sustento de la administración capitalista es decir, el universo donde el capital tiene su asiento y supremacía, a través de organizar la producción con la participación y explotación del trabajo productivo.

La administración privada, que corresponde a la vida de la sociedad civil, es producto de condiciones materiales que reflejan la hegemonía del capital sobre el trabajo, coordina a los factores de la producción, auspicia la producción mercantil y es campo natural de la acción empresarial.

La administración privada, que refleja la existencia de capitales individuales que tienen y emprenden acciones empresariales; ganancia explotación y reproducción de capital, se definen en los marcos del capitalismo como la expresión de individuos con interés privado, con libertad de producción y de comercio, con la formación de los mercados, con el impulso a las finanzas, la industria y el comercio, con la producción de mercancías y su venta correspondiente.

La sociedad civil, ágora de la individualidad capitalista, genera contradicciones sociales debido a que la riqueza producida socialmente es disfrutada de manera particular, dando lugar a los conflictos de clase. Abundancia y escasez, explotación y subordinación, egoísmo y lucro, son la esencia de la organización económica capitalista, o sea, el mundo de la burguesía, de la sociedad civil, de la administración privada.

El espacio económico de la sociedad civil contempla: la división social del trabajo, formación y consolidación del poder empresarial, explotación del trabajo asalariado (material e intelectual), los procesos de producción, distribu-

ción y consumo de las mercancías, el reparto y apropiación de los productos del trabajo, el movimiento del capital social (capital productivo-mercancías), la posición de las clases sociales en la producción y su relación con la propiedad de los medios de producción, de las relaciones de producción como relaciones de explotación y dominación.

Además, en la sociedad civil las relaciones de producción plantean conflictos de clase en el orden político e ideológico, porque el poder de la clase dominante no es exclusivamente económico, sino que tiene implicaciones políticas e ideológicas que le dan fuerza y supremacía.

"De este papel dominante de las relaciones de producción sobre las fuerzas productivas y el proceso de trabajo es de donde deriva el papel constitutivo de las relaciones políticas y de las relaciones ideológicas en la determinación estructural de las clases sociales. El proceso de producción y de explotación es, al mismo tiempo, proceso de reproducción de las relaciones de dominación/subordinación políticas e ideológicas." (41)

La organización productiva de la sociedad civil se manifiesta con la existencia de unidades de producción (empresas) que a su vez abarcan los conflictos de clase en el nivel ideológico y político; es decir, las empresas productoras son parte de las relaciones de producción y, por tanto, son también estructuras de poder donde la lucha de clases se da constantemente y adquiere matices políticos e ideológicos.

"Una empresa considerada como unidad de producción bajo su forma capitalista, constituye igualmente un aparato, en el sentido de que ella misma reproduce, por la división social del trabajo en su seno -organización despótica del

(41) Ibid., Pág. 21.

trabajo-, las relaciones políticas e ideológicas relativas a los puestos de las clases sociales." (42)

En el capitalismo la actividad económica corresponde a la esfera de la sociedad civil; capitalista y empresa se traducen en la administración de los negocios privados, donde la producción de mercancías y la generación de plusvalía constituyen la reproducción del capital. Además, la reproducción del capital se debe al trabajo productivo verdadero creador de la ganancia que, por lo mismo, está aislado de los productos que elabora, es decir, aquí aparece el carácter contradictorio de las clases sociales debido a que la propiedad privada, la producción colectiva y la apropiación particular son relaciones desiguales que únicamente favorecen al capital y no al trabajo.

"La reproducción del capital como relación social no se halla situada simplemente en los momentos del capital productivo-capital mercancías-capital dinero, sino en reproducción de las clases sociales y de lucha de clases, en toda la complejidad de su determinación." (43)

Conforme se desarrolló la sociedad civil, las contradicciones sociales fueron creando conflictos agudos que ponían en crisis a dicha sociedad; las condiciones materiales de producción dieron lugar a la hegemonía de una clase social que, como propietaria de los medios de producción, es la encargada de dar rumbo y dirección a la sociedad civil, pero velando únicamente por la supremacía y predominio de su interés privado: la burguesía.

La dinámica contradictoria de la sociedad civil demostró la incapacidad de ésta para dirimir y amortiguar la lucha de clases, es decir, el recalcitrante

(42) Ibid., Pág. 31.

(43) Ibid., Pág. 90.

individualismo, el egoísmo, el lucro y la explotación, son los factores que amenazaban con destruir la vida social de los individuos y por tanto, las contradicciones surgidas a su imagen y semejanza no pudieron resolverse y amenazaron con aniquilar a la propia sociedad civil.

El sistema económico del capitalismo funciona bajo la fórmula de la administración privada y el trabajo productivo. La primera, es testimonio del capitalista individual que invierte para producir mercancías en grandes y pequeñas empresas y obtener la recompensa a su interesada inversión, es decir, obtener plusvalía para reproducir el capital; el segundo participa en la producción vendiendo su fuerza de trabajo para crear plusvalía, que es apropiada por el capitalista y que por el consumo de la fuerza de trabajo, recibe como forma de pago un salario.

En este marco, las contradicciones sociales se tornan más agudas y difíciles de resolver por las clases sociales; más bien habría lucha incesante y desgaste continuo que las destruirá por lo que "frente a las esferas del derecho y del bienestar privados, de la familia y de la sociedad civil, por una parte, el Estado es una necesidad externa, el poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes y los intereses de esas esferas; más, por otra parte, es su fin inmanente y radica su fuerza en la unidad de su fin último universal y de los intereses particulares de los individuos, por el hecho de que ellos frente al Estado tienen deberes en cuanto tienen, a la vez, derechos." (44)

### 1.3.- LA SEPARACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

La separación del Estado y la sociedad civil, es una necesidad histórica que

(44) Hegel, Federico, Filosofía del... Págs. 249-250.

nace con el capitalismo. La identidad del Estado y la sociedad, propia del feudalismo, es abolida, surgiendo una división que se da como característica del capitalismo. Estado y sociedad permanecen separados, pero no de manera irreconciliable, porque entre ambos hay formas de medición que los relacionan constantemente.

Para que la sociedad civil no se destruya en medio de los antagonismos de clase, debido a su incapacidad para resolver los conflictos sociales, condensa fuera de su esfera al producto de sus contradicciones: El Estado que como fuerza organizada, es capaz de amortiguar las contradicciones de clase para evitar su estallido y, por consiguiente, la destrucción de la sociedad misma.

El Estado es producto de las contradicciones de la sociedad civil; de ella se desprende para garantizar su existencia, sobre ella se sitúa para gobernarla con sus propias contradicciones, a fin de que éstas no se desborden. "Estado y sociedad son entes diferentes en la medida en que ésta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos, aún cuando inclusive él mismo está inmerso en los propios conflictos." (45)

El Estado capitalista, instancia superior de la vida política, es el encargado de encauzar los antagonismos de clase, surge cuando la propiedad privada convierte en el bastión de las luchas presentes y futuras; es una necesidad his

-----  
(45) Cuerrero, Omar, La Administración Pública... Págs. 76-77.

tórica imprescindible para mantener y reproducir al capitalismo, y amortiguar las contradicciones de clase garantizando la vida de la sociedad civil. (46)

El Estado "es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar." (47)

La burguesía es la clase hegemónica que domina la vida del capitalismo; de esta manera, la sociedad civil es el campo natural de las operaciones burguesas, las cuales se desenvuelven en concordancia con la propiedad privada y las relaciones de producción; es, además, el ámbito donde la burguesía ejerce la hegemonía sobre las demás clases sociales; en fin, es el lugar donde la burguesía tiene el carácter de clase dominante, de clase poderosa.

"Una clase, la burguesía, hace de la sociedad una imagen de sus intereses; la sociedad civil no es sino el conjunto de las clases que han asumido las características de la clase que, como clase hegemónica, dicta su propia forma definida por la propiedad privada, de acuerdo con el modo de producción capitalista." (48)

En la heterogeneidad de las contradicciones de clase, la burguesía ocupa el lugar predominante en las relaciones de dominación, por tener la propiedad de los medios de producción; en estas condiciones, el Estado es la organización

(46) "La forma de intercambio condicionada por las fuerzas de producción existentes en todas las fases históricas anteriores y que, a su vez, las condiciona, es la sociedad civil." Marx, Carlos, y Federico, Engels, La Ideología... Pág. 38.

(47) Engels, Federico, "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", Obras Escogidas, Tomo II Pág. 317.

(48) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 87.

fuerte y consistente que la burguesía se da para proteger su interés de clase; sin embargo, cabe advertir que el Estado no es mero instrumento de la burguesía; con la autonomía relativa, es decir, con independencia de la clase dominante, garantiza el interés político de la misma y, a la vez, gobierna a las clases dominadas.

(49)

En el vaivén de las contradicciones de clase, el Estado salvaguarda el interés político de la burguesía; por tanto, es un Estado de clase. "El Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida." (50)

En el capitalismo la separación del Estado y la sociedad diferencia la lucha política y la lucha económica; significa también la autonomía relativa del Estado respecto a la sociedad. La clara diferenciación de las estructuras económicas y sociales da por resultado el creciente poder del Estado sobre la sociedad, a la cual conduce, regula y controla.

A diferencia del feudalismo, el capitalismo distingue al Estado y a la sociedad y, al hacerlo, diferencia también a las clases dominantes y dominadas.

De esta manera, el nivel de la lucha económica corresponde a la sociedad ci-

(49) "El Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valor sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de una época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes tienen como mediador al Estado y Adquieren a través de él una forma política."

Marx, Carlos , y Federico Engels, La Ideología... Pág. 72.

(50) Engels, Federico, El origen de la Familia... Págs. 318-319.

vil y el nivel de la lucha política corresponde al Estado. El Estado no es ajeno a la estructura económica, sino que trasciende la lucha económica para erigirse en la instancia de los conflictos sociales.

"La autonomía entre la lucha política y la lucha económica, y por tanto la autonomía del Estado, significa la sustantividad propia que adquiere el Estado como instancia en que los conflictos de clases adquieren un nivel nacional, una implicación de clases como conjuntos que pugnan por sobrevivir como tales (las clases dominantes) o liquidarlas como tales (el proletariado)." (51)

Es propio del capitalismo la separación del Estado y la sociedad. El Estado tiene autonomía relativa en virtud de que guarda independencia de las clases dominantes, así como por ser el centro del poder organizado que dirige a la sociedad civil. La autonomía relativa es el medio más evidente del poder estatal para dirimir los conflictos de clase. Por un lado, organiza a la clase capitalista, debido a que ésta se encuentra profundamente fraccionada, es decir, dista mucho de tener un carácter monolítico y sólo adquiere unidad dentro del Estado y, por el otro, desorganiza a las clases dominadas.

La burguesía, como bloque del poder, se compone de fracciones donde una de ellas asume la hegemonía, pero no tiene capacidad para organizar a las demás fracciones; entonces "El Estado saca su propia unidad de esa pluralidad de clases y fracciones dominantes, en la medida en que su relación, no pudiendo funcionar a la manera de reparto del poder, necesita el Estado como factor organizador de su unidad propiamente política." (52)

(51) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 108.

(52) Poulantzas, Nicos, Poder Político y clases sociales en el Estado Capitalista, México, Siglo XXI editores, 1973, Pág. 393.

La autonomía relativa<sup>(53)</sup> del Estado es resultado del desarrollo capitalista, es consecuencia de la diferenciación del Estado y la sociedad, es decir, de su separación que es a la vez, el factor que los hace existir; entre ambos no hay antinomía, hay separación, hay relación orgánica y dialéctica. Es el testimonio del constante incremento del aparato administrativo, en fin, es la evidencia de que el Estado es más fuerte que la sociedad civil.

"La separación Estado - sociedad debe entenderse como la autonomía relativa del Estado frente a la sociedad; sociedad que lo ha engendrado y lo hace vivir. La división del Estado y la sociedad implica, la existencia de dos entes distintos que, para existir requieren separarse y, a la vez, relacionarse; su división es una relación dialéctica entre estructura y superestructura." (54)

El Estado es la organización que da forma, unidad y definición a la sociedad, es el centro que se sitúa por encima de las clases sociales para evitar su destrucción.

En el capitalismo, la separación del Estado y la sociedad se establece de manera clara y diferenciada; esto permite al Estado moverse en la lucha económica y la lucha política; por un lado, brinda ciertos apoyos a las clases dominadas sacrificando en determinada conyuntura el interés económico de la clase dominante. Esto lo hace para asegurar el interés político de la última, es decir, que su poder político no sea afectado, pero el hecho de que

-----  
(53) La autonomía relativa del Estado no sólo es "La relación de sus estructuras con las relaciones de producción, sino la relación del Estado con el campo de la lucha de clases, más particularmente su autonomía relativa respecto de las clases o fracciones del bloque en el poder." Poulantzas, Nicos, Poder Político y Clases... Pág. 332 .

(54) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 99.

el Estado sacrifique su interés económico, no implica el despojo de sus medios de producción sino más bien, la postergación o anulación de ciertos objetivos económicos, verbigracia, explotación desmedida para incrementar la tasa de ganancia.

El Estado, entonces, garantiza el poder político de la clase dominante; para ello "su autonomía respecto de lo económico implica la posibilidad, según la relación concreta de las fuerzas de una política "social", de sacrificios económicos en provecho de ciertas clases dominadas; por otra parte, es esa misma autonomía del poder político institucionalizado lo que permite a veces atacar el poder económico de las clases dominantes, sin llegar nunca a amenazar su poder político!"<sup>(55)</sup>

La autonomía relativa del Estado es el instrumento que dirime las contradicciones; no la supera pero sí las amortigua y permite la vida de la sociedad re produciendo el capitalismo, además que evita que los individuos hagan justicia con sus propios medios y frena los excesos del individualismo, del egoísmo y relaja las contradicciones agudas y peligrosas.

Así, hablar de la autonomía relativa del Estado, es hablar del bonapartismo, que tuvo su origen y desarrollo en el seno de la sociedad francesa, donde el grupo político-burocrático, encabezado por Luis Bonaparte, se erigió como poder formal y real del Estado francés; se encargó de gobernar a las clases sociales, promovió la estabilidad política, dió unidad a la vida social; protegió el interés político de la burguesía, pero guardando independencia de la misma, para asegurar su hegemonía y dominación.

El bonapartismo es un fenómeno propio del capitalismo, es una ley que va aparejada al desarrollo capitalista; significa el creciente incremento del apar-

(55) Poulantzas, Nicos, Poder Político y Clases... Pág. 245.

to administrativo con alta dosis de centralización para ejercer el poder estatal; significa, también, que el Estado es la instancia formal y real que da forma y definición a la sociedad en su conjunto, asegurando el interés político de la clase dominante.

El Estado capitalista es dirigido por una burocracia política que es la encargada de hacer funcionar la maquinaria gubernamental; ésta es la responsable de imprimir dirección de clase al Estado y, por tanto, se encarga de abordar los conflictos sociales, con independencia de la clase dominante, para garantizar el interés político de la misma.

La burocracia política es reclutada de la sociedad civil; pero dentro del Estado no es una clase social, sino una categoría social<sup>(56)</sup> que ejerce el poder político de acuerdo con las condiciones generales y particulares de la lucha de clases.

La burocracia, producto del capitalismo, es la estructura política diferenciada y especializada que se erige bajo los vestigios de la vida feudal. "La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno." (57)

La centralización del Estado moderno es producto del capitalismo; implica

(56) "Conjuntos sociales con hechos pertinentes -que pueden llegar a ser, como demostro Lenin, fuerzas sociales-, cuyo rasgo distintivo reposa sobre su relación específica y sobredeterminante con estructuras distintas de las económicas." Poulantzas, Nicos, Poder Político ... Pág. 98.

(57) Marx, Carlos, El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, México, Editorial Grijalbo, 1973, Pág. 143.

la creciente diferenciación de las estructuras políticas, la existencia de la burocracia profesional y especializada que gobierna a la sociedad civil, y es el factor que garantiza que el poder del Estado se ejerza para contener y refrenar los conflictos sociales.

El Estado gobierna a la sociedad civil con su intrínseca sustancia y se extrínseca fuerza; es decir, su fuerza organizada sólo es posible cuando la centralización, como condición histórica del capitalismo, se convierte en el instrumento de su propio poder. "La centralización del Estado, que la sociedad moderna necesita, sólo se levanta sobre las ruinas de la máquina burocrático-militar de gobierno, forjada por oposición al feudalismo." (58)

El fenómeno del bonapartismo, ley innegable del desarrollo capitalista, resalta la incapacidad de las clases dominantes para gobernar debido a su insensibilidad, a su egoísmo, a sus contradicciones que no pueden paliar, a su incapacidad para gobernar a las clases dominadas, clases explotadas y subordinadas a su imperio.

Con ello resulta que la burguesía, al no tener capacidad política para gobernar a la sociedad, provoca el recrudecimiento de la lucha de clases en términos de enfrentamiento, fricciones, desgaste y probablemente aniquilamiento. El interés político de la burguesía está en contradicción con el de los campesinos y obreros puesto que estos, forman parte de las clases dominadas, es decir, son el soporte de la dominación capitalista.

La única manera de garantizar la vida social es mediante el poder estatal, es decir, mediante un Estado que sea capaz de paliar las contradicciones de

-----  
(58) Ibid., Pág. 153.

clase, no acelerarlas. Ante esto, "Bonaparte se reconoce al mismo tiempo, frente a la burguesía, como representante de los campesinos y del pueblo en general, llamado a hacer felices dentro de la sociedad burguesa a las clases inferiores del pueblo." (59)

El carácter bonapartista del Estado capitalista deriva de:

1) La incapacidad de la burguesía para organizar la vida política y, en consecuencia, de que la estabilidad del sistema capitalista estaría gravemente amenazada por los enfrentamientos de las clases sociales.

2) La debilidad de las clases dominadas para llevar a cabo proyectos políticos y, por tanto, del ascenso vedado a la dirección del Estado.

3) Que la organización de la vida política recae en una fuerza social que es capaz de situarse por encima de la lucha de clases, para dirigir a las clases sociales de la sociedad civil: La burocracia política.

4) La independencia de la burocracia política, respecto de la clase dominante, como baluarte para promover la autonomía relativa del Estado y, a la vez, la garantía de la reproducción del interés político de la burguesía, así como la preminencia de sus actividades económicas.

5) Que la burocracia, al promover la autonomía relativa del Estado, establece su propio espacio para entablar compromisos con las clases dominadas evitando así, que la burguesía asuma la dirección del Estado. Sin embargo, los compromisos de la burocracia con las clases dominadas, es también una fórmula de control para garantizar la estabilidad política.

En esta forma, la autonomía relativa del Estado es el instrumento que garantiza la existencia del orden burgués, es el medio para salvaguardar el inter-

-----  
(59) Ibid., Pág. 154.

rés político de la clase dominante; por eso, el Estado capitalista guarda independencia de la clase dominante para asegurar su hegemonía -dominación- e intereses de clase.

"La autonomía relativa le permite precisamente intervenir, no sólo para realizaciones de compromiso con las clases dominadas, que, a la larga, resultan útiles para los intereses económicos de las clases y fracciones dominantes, sino también intervenir, según la conjuntura concreta, contra los intereses económicos a largo plazo de tal o cual fracción de la clase dominante; compromisos y sacrificios necesarios a veces para la realización de su interés político de clase." (60)

El desarrollo capitalista separa a la sociedad y el Estado, separación necesaria para la existencia de ambos; además es condición histórica que garantiza la reproducción del capitalismo indica, también la diferenciación de las estructuras económicas y políticas, implica la autonomía relativa del Estado respecto de la sociedad civil para proteger el interés político de la clase dominante, no como mero instrumento, sino con independencia de la misma; es un Estado que encara el interés nacional como interés de la burguesía.

-----  
(60) Poulantzas, Nicos, Poder político y clases... Pág. 372

## II. - LA UNIVERSALIDAD DEL ESTADO CAPITALISTA.

### 2.1. - LAS CLASES SOCIALES: ENLACE ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.

Antes del capitalismo, la identidad del Estado y la sociedad civil impidió el reconocimiento de los individuos con derechos jurídicos y políticos. El rezago en las formas de la vida social era producto del escaso desarrollo de las fuerzas productivas, que impidió la diferenciación de las estructuras económicas, políticas y sociales y, por ende, el establecimiento amplio y consolidado de la propiedad privada se concreta hasta la etapa del modo de producción capitalista.

En el capitalismo, la sociedad y el Estado se separan para poder existir. La primera abarca el interés particular de los individuos que se materializa en la posesión, uso y disfrute de la propiedad privada, la producción e intercambio de las mercancías y el uso constante del capital; con esto, la suma de los intereses privados tiene como consecuencia la existencia de individuos egoístas que, por sí mismos, no pueden acercarse al ámbito estatal; el segundo constituye la universalidad de la vida social, reconociendo el carácter de ciudadanos a los individuos privados en términos de derechos y obligaciones.

La separación del Estado y la sociedad implica la distinción entre lo individual y lo universal. Lo individual, que es propio del ámbito de la sociedad civil, expresa la vida real de los individuos con la gama de intereses particulares; es decir, el individuo de la sociedad civil es propietario de los medios de producción y participa en el intercambio mercantil. Por tanto, lo genérico deja de ser el rasgo fundamental de la vida civil, para dar lugar al individuo egoísta y aislado, es decir, al hombre individual; lo universal corresponde a la esfera del

Estado, en este, el individuo es un ser abstracto y formal que tiene derechos y obligaciones a ejercer y cumplir. Entonces pues, el Estado representa la generalidad de la sociedad civil, reconoce la existencia de la propiedad privada, garantiza el intercambio mercantil y sanciona de manera abstracta e impersonal los conflictos sociales.

El individuo egoísta de la sociedad civil no es sólo partícipe de la producción, sino también copartícipe; o sea, si bien es cierto que se aísla de los demás debido a su propio egoísmo, también lo es que se relaciona con otros individuos para hacer frente a la vida social. "En rigor y hablando en un sentido prosaico, los miembros de la sociedad burguesa no son átomos. La cualidad característica del átomo consiste en no tener ningunas cualidades y, por tanto, ninguna clase de relaciones con otros entes fuera de él, condicionados por su propia necesidad natural. El átomo carece de necesidades, se basta a sí mismo; el mundo fuera de él es el vacío absoluto; es decir, este mundo carece de contenido y sentido, no dice nada, precisamente porque posee en sí mismo toda la plenitud. El individuo egoísta de la sociedad burguesa puede, en su representación insensible y en su abstracción sin vida, inflarse hasta convertirse en átomo, es decir, en un ente bienaventurado, carente de relaciones y de necesidades, que se basta a sí mismo y está dotado de absoluta plenitud. Pero la desdichada realidad sensible hace caso omiso de su representación; cada uno de sus sentidos le obliga a creer en el sentido del mundo y de los individuos fuera de él e incluso su estómago profano le recuerda diariamente que el mundo fuera de él no es un mundo vacío, sino lo que en rigor tiene que llenarlo." (1)

----- En el feudalismo, la sociedad civil tenía un carácter político y el Estado

(1) Marx, Carlos, y Federico, Engels, La Sagrada Familia, México, Editorial Grijalbo, 1967, Pág. 187.

tenía carácter civil; por tanto, la identidad de estos dos entes impedía la distinción de lo particular y lo universal; además, la vida de los individuos se definía en razón a su pertenencia a los estamentos o a las corporaciones. "La vieja sociedad civil tenía directamente un carácter político, es decir, los elementos de la vida burguesa, como por ejemplo la posesión, o la familia, o el tipo y el modo de trabajo, se habían elevado al plano de elementos de la vida estatal, bajo la forma de la propiedad territorial, el estamento o la corporación." (2)

El avance de las fuerzas productivas, el uso del capital y la circulación de las mercancías, fueron los factores que derrumba la estructura feudal. Para entonces, la fuerza de la burguesía irrumpió en el escenario de la vida social y a partir de la renovación constante de los medios de producción, sacudió la parálisis de las relaciones económicas. En el capitalismo, los individuos se definen por la relación que guardan con la propiedad de los medios de producción, así como por el lugar que ocupan en la producción. Con esto, el "status" social no depende ya del nacimiento y la cultura. "El Estado anula a su modo las diferencias de nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias no políticas, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a éstas diferencias, como copartícipe por igual de la soberanía popular, al tratar (3) a todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del Estado."

Corresponde al capitalismo sepultar la identidad del Estado y la sociedad y, por tanto, la separación de lo universal y lo particular se consuma. El Estado tiene ahora un carácter político y se define por su alcance universal de

(2) Ibid., Pág. 35.

(3) Ibid., Pág. 23.

esta manera, se convierte en la instancia suprema de la sociedad para encauzar las reacciones particulares de la misma. "Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo, lleva el hombre, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la realidad, en la vida, una doble vida, una celestial y otraterrenal, la vida en la comunidad política, en la que se considera como ser colectivo, y la vida en la sociedad civil, en la que actúa como particular; considera a los otros hombres como medios, se degrada a sí mismo como medio, y se convierte en juguetes de poderes extraños." (4)

Así, la sociedad civil es la esfera particular del individuo real, egoísta y "profano", preocupado por dar cumplimiento a su interés privado, sin importar le en ningún momento la explotación del hombre por el hombre; para consumir a cualquier costo su ambición desmedida. En contrapartida, el Estado da cabida al individuo genérico e imaginario de la sociedad civil. "El hombre en su inmediata realidad, en la sociedad civil, es un ser profano. Aquí, donde pasa ante sí mismo y ante los otros por un individuo real, es una manifestación carente de verdad. Por el contrario, en el Estado, donde el hombre es considerado como un ser genérico, es el miembro imaginario de una imaginaria soberanía, se halla despojado de su vida individual real y dotado de una generalidad irreal." (5)

La vida particular de la sociedad civil consagra la libertad del individuo para gozar y hacer lo que más le interese; es decir, el individuo egoísta tiene la facultad para emprender la actividad económica y social que le reditue los mejores beneficios. Por tal razón, la actividad industrial y comercial han cobrado auge y potencialidad, porque no sólo reflejan la explotación, sino la consumación de la acumulación del capital. Esta desigualdad latente, es reconoci-

(4) Ibid., Pág. 23.

(5) Ibid., Pág. 24.

da explícitamente como un atributo del hombre emprendedor, que "arriesga su capital" y, que por tanto, tiene el derecho a ser considerado como individuo "generoso-altruista" que promueve el "bien común" y que necesita seguridad para emprender actividades. "La seguridad es el supremo concepto social de la sociedad burguesa, el concepto de la Policía, según el cual toda la sociedad existe solamente para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad." (6)

En realidad la seguridad de la sociedad civil no tiene un contenido "desinteresado"; más bien es el testimonio más rotundo de que el egoísmo del individuo privado se afianza definitivamente; "el concepto de la seguridad no hace que la sociedad burguesa se sobreponga a su egoísmo. La seguridad es, por el contrario, el aseguramiento de ese egoísmo." (7)

La propiedad privada, eje principal de la vida económica, da lugar a la separación de la sociedad y el Estado; o sea, el carácter privado de la sociedad civil es respetado y salvaguardado por el poder estatal y éste se sitúa por encima de la sociedad, para gobernar el conjunto de los intereses particulares derivados de la producción capitalista.

La separación del Estado y la sociedad no significa la anulación de la propiedad privada, sino que ésta queda libre de las relaciones políticas y se convierte en la organización fundamental del intercambio mercantil. El Estado, al separarse de la base social de la sociedad civil, reconoce como centro rector de la actividad económica a la propiedad privada; en ningún momento atenta contra la misma y, a la vez, reconoce por igual la existencia de propietarios individua-

(6) *Ibid.*, Pág. 33.

(7) *Ibid.*, Pág. 34.

les. "La separación entre Estado y propiedad, o en general entre Estado y sociedad, no significa ni la abolición de la propiedad puesto que se la restaura como propiedad privada, libre de vinculaciones políticas, ni el divorcio absoluto de la sociedad y el Estado: la propiedad puede funcionar como propiedad privada en la medida en que se la garantice desde arriba y se la legitime; ello quiere decir que el Estado deberá reconocer y proteger no una propiedad o un propietario en especial a todos los propietarios y a toda la propiedad en general." (8)

De esta manera, los privilegios de la vieja sociedad civil son anulados y, en su lugar, se constituyen disposiciones generales, abstractas e impersonales, que sancionarán el comportamiento de la esfera privada de los individuos. Así pues, la separación del Estado y la sociedad no reconoce ya méritos por reconocimientos derivados de la ocupación o de las castas o corporaciones, sino que los individuos pertenecientes a determinada clase social ocupan un lugar específico en la vida social en razón de la posición que guarda con la propiedad de los medios de producción. En consecuencia, la separación del Estado y la sociedad, da lugar a la distinción entre vida pública y vida privada. "El Estado deja de ser aquella comunidad en que la vida privada de los individuos era un elemento secundario, porque la vida misma de los individuos se mezclaba con la vida del Estado (en la antigüedad a través de la comunidad de los esclavistas; en la edad media en la persona del señor feudal y en la disposición jerárquica de los hombres sobre la propiedad territorial). Ahora la vida del Estado se escinde de la vida privada de los ciudadanos y cada uno de éstos, en cuanto privados, se convierte en una esfera autónoma y separada del resto." (9)

(8) Cordova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el mundo moderno, Pág. 191.

(9) Ibid., Pág. 38.

El capitalismo caracteriza al hombre en dos aspectos: respecto a la sociedad civil, lo define como un individuo privado y egoísta y, en este sentido, el individuo tiene una existencia real y particular; en la esfera del Estado, el hombre es un ser genérico, abstracto y formal al que se le reconocen derechos políticos y personalidad jurídica que lo definen como un ciudadano. "La separación entre el Estado y la sociedad y la necesidad de esa doble vinculación en la que el uno presupone a la otra y viceversa, produce también un desdoblamiento en la vida misma del individuo: es al mismo tiempo miembro de la sociedad, civil, es decir, hombre privado, burgués (Bourgeois) y miembro del Estado, es decir, hombre público, ciudadano (citoyen)." (10)

En el capitalismo, la propiedad privada, la libertad de cambio y los derechos del ciudadano, son reconocidos por la esfera del poder estatal de manera universal, o sea, los individuos son formalmente libres para llevar a cabo las operaciones económicas y sociales que se manifiestan en un contrato que, a la vez refleja, la expresión de su voluntad. Así, los derechos del ciudadano expresan la parte genérica del individuo privado que es regulada y sancionada por la universalidad del Estado, por encarar este el "interés general" y no el interés particular privilegiado. "El Estado se presenta como encarnando el interés general de toda la sociedad, como sustancializando la voluntad de ese cuerpo político que sería la nación. Reviste así una particularidad fundamental en relación a los otros tipos de Estado, a saber: la de presentarse como la esfera de lo universal y de lo general, la de liberar los individuos -personas políticas de las jerarquías naturales que traban su integración en una comunidad universal,

(10) Ibid., Pág. 192.

y esto en la medida en que tiene como función objetiva establecer un orden de unificación en la sociedad cambista molecularizada." (11)

En suma, la separación del Estado y la sociedad, es propio del modo de producción capitalista, en el cual los individuos tienen posición social debido a la relación que guardan con la propiedad privada. La sociedad civil producto de las relaciones de producción capitalista, contempla al individuo privado, egoísta e interesado en obtener el mejor provecho posible del reparto desigual de la riqueza; en cambio el Estado confiere derechos universales a los hombres dualizados de la sociedad civil. "El hombre, en cuanto miembro de la sociedad burguesa, es considerado como el verdadero hombre, como el homme a diferencia del citoyen, por ser el hombre en su inmediata existencia sensible e individual, mientras que el hombre político sólo es el hombre abstracto, artificial, el hombre como persona alegórica, moral. El hombre real sólo es reconocido bajo la forma del individuo egoísta; el verdadero hombre sólo bajo la forma del citoyen abstracto." (12)

Sin embargo, la separación del Estado y la sociedad es palpable a través de formas de mediación, que los comunican; una forma de mediación está dada por las clases sociales, es decir, el individuo privado de la sociedad civil se relaciona con los demás en la vida genérica del Estado. Por tanto, las clases median entre la sociedad y el Estado. "Consideradas como órgano intermedario, las clases están entre el gobierno, por una parte, y el pueblo disuelto en las esferas y en los individuos particulares. Su determinación requie

(11) Poulantzas, Nicos. Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Córdoba, Cuadernos pasado y presente, 1973, Págs. 58-59.

(12) Ibid., Pág. 192.

re en ellas, tanto el sentido y el sentimiento del Estado y del gobierno, como el de los intereses de los círculos particulares y de los individuos." (13)

Las clases sociales representan la universalidad de la esfera particular de los individuos, son la instancia en la cual los individuos concretan su pertenencia a un grupo, es decir, tienen un interés común y siendo el capitalismo una sociedad dividida en clases, lógico es que los individuos privados trasciendan su esfera particular para tener un interés universal. "Por interés universal se entiende el interés general de clase, es decir, el interés político, en oposición al interés particular, es decir, el económico; las clases son tales en la medida en que la vida política tienen un interés común, superior al interés de sus fracciones y de sus individuos." (14)

Las clases sociales son la delegación de la sociedad en el Estado; en éste participan por medio de delegados que ellas mismas eligen a fin de hacer valer su interés universal. "La delegación, como emanada de la sociedad civil, tiene, además, el significado de que los diputados deben ser concededores de las necesidades especiales, de los inconvenientes, de los intereses particulares de la sociedad y que participen en ellos." (15)

Siendo las clases sociales el vínculo que relaciona a la sociedad con el Estado, cabe advertir que hacen valer su interés universal en la esfera del parlamento, pero no se incorporan en conjunto porque entonces serían clases políticas. "La clase privada no se transforma en la clase política, sino que como clase privada adquiere su actividad y su significado políticos. No tiene pura y sim-

(13) Hegel, Federico, Filosofía del... Pág. 301.

(14) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 114.

(15) Hegel, Federico, Filosofía del... Pág. 309.

plemente actividad y significados políticos. Su actividad y significado políticos, son la actividad y el significado políticos de la clase privada como clase privada. Por lo tanto, la clase privada no puede entrar en la esfera política más que de acuerdo a la distinción entre las clases de la sociedad civil." (16)

Hablar de las clases sociales significa que los individuos egoístas de la sociedad civil tienen intereses comunes, interés universal que les da identidad y definición en la esfera del Estado; constituye, además, la incapacidad del individuo para establecer por sí mismo vínculos con el Estado; y la única manera de relacionarse con la instancia estatal, es trascendiendo su aislamiento es decir, ser como miembro de una determinada clase social<sup>(17)</sup>. "El Estado concreto es la totalidad organizada en sus círculos particulares; el miembro del Estado es un componente de una determinada clase social; sólo en esta determinación objetiva puede ser tomado en consideración en el Estado.

"Su determinación universal contiene el doble momento, de ser persona privada y, en cuanto pensante, ser una conciencia y una voluntad de lo universal; empero, solamente, esa conciencia y esa voluntad no están vacías sino plenas y realmente vivas, cuando están llenas de la particularidad, que se presenta en la clase y en la determinación particular; o sea el individuo como género, pero que tiene su inmanente realidad universal, en cuanto él es el género próximo." (18)

---

(16) Marx, Carlos, Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, México, Editorial Grijalbo, 1968, Pág. 90.

(17) "En la medida en que millones de familias viven bajo condiciones económicas de existencia que las distinguen por su modo de vivir, por sus intereses y por su cultura de otras clases y las oponen a éstas de un modo hostil, aquellas forman una clase." Marx, Carlos, El dieciocho... Pág. 145.

(18) Hegel, Federico, Filosofía del... Pág. 307.

En el feudalismo, el atraso de las fuerzas productivas y la ausencia del capital como instrumento de relación social, provocó el atraso y el estancamiento de la vida social; por tal razón, la universalidad del Estado sólo se concreta en el modo de producción capitalista. De esta manera, las clases sociales tienen delegados que las representan en la esfera del parlamento; esto no ocurrió en el feudalismo, en el cual las clases sociales eran a la vez clases legislativas. "Las clases de la sociedad civil eran en el medioevo, en tanto que clases de esta naturaleza, clases legislativas al mismo tiempo, puesto que no eran clases privadas o, porque las clases privadas eran clases políticas." (19)

Corresponde a la monarquía absoluta acabar con el carácter político de las clases, para transformarlas en clases sociales. Esto se concreta con la etapa del capitalismo, donde la distinción entre vida privada y vida pública y entre interés universal y particular, son el resultado histórico de la separación del Estado y la sociedad civil. "La Revolución Francesa fue la que terminó la transformación de las clases políticas en clases sociales o, en otros términos, hizo de las diferentes clases de la sociedad civil, simples diferencias sociales, diferencias de la vida privada, sin importancia en la vida política. La separación de la vida política y de la sociedad civil hallóse de este modo terminada." (20)

Las clases sociales hacen general la particularidad de los individuos y en el capitalismo tienen carácter político cuando son representadas por delegados en el poder legislativo. El parlamento es la instancia donde son repre-

---

(19) Marx, Carlos, Crítica de la ... Pág. 92.

(20) Ibid., Pág. 100.

sentadas las clases sociales (dominantes y dominadas); por tanto, tiene un carácter universal, es decir, le corresponde organizar lo general, o sea, que en medio de la desigualdad de sociedad civil, la voluntad del Estado manifiesta en el parlamento formalmente no concede ni reconoce privilegios particulares. "Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que aquellas consideran los ciudadanos en cuerpo y las acciones en abstracto; jamás el hombre como a individuo ni la acción en particular." (21)

Por eso, el "interés general" es la premisa del poder estatal y trasciende de los intereses particulares de la sociedad civil, es decir, la universalidad del Estado es sólo formalidad. "El interés del Estado no existe como interés real del pueblo más que formalmente, pero existe como una forma determinada al lado del Estado real; el interés del Estado ha adquirido aquí formalmente la realidad como interés del pueblo, pero igualmente no debe tener más que esta realidad formal." (22)

En el capitalismo la organización de las clases sociales es el factor importante en la lucha por obtener el poder del Estado. Así, el parlamento es la instancia donde la clase dominante adquiría su unidad y, por tanto, le garantizaba la preminencia de su interés político; pero no obstante que las clases dominadas también son representadas en el poder legislativo, no adquirirán unidad de clase, la cual le es dada a través de la organización de su partido. "Sólo a través de la organización política, las clases alcanzan su unidad en cuanto clase, diferente a su fraccionamiento interno: la burguesía tiene uni

(21) Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social o principios de derecho político, México, Editorial Porrúa, 1974, Pág. 20.

(22) Marx, Carlos, Crítica de la... Pág. 82.

dad de clase por cuanto el Estado capitalista implica la unidad política de las clases dominantes; el proletariado tiene unidad por cuanto el partido organiza políticamente a los trabajadores, contrarrestando así la desorganización de los trabajadores que promueven las clases dominantes." (23)

La dominación política de la burguesía se consolida cuando las clases dominadas reivindican, para sí, las conquistas liberales burguesas. "La burguesía, sin embargo estableció toda su dominación política cuando la clase oprimida en la sociedad caracterizada por las luchas de clases reivindicó sus derechos políticos y amenazaba a la hegemonía burguesa. Para ello, el proletario luchaba utilizando para sus propios derechos políticos y sociales las reivindicaciones burguesas de libertad, igualdad y soberanía popular." (24)

La fuerza de la burguesía se materializa en el parlamento, como una respuesta al poder del absolutismo, o sea, el Estado absolutista consolidó su poder político al grado de lesionar los intereses de la burguesía; entonces, ésta para frenarlo y posteriormente derribarlo, fortaleció al ejecutivo y en él adquiere su unidad de clase. Por eso, la burguesía hizo del parlamento el instrumento más eficaz para controlar la acción del poder ejecutivo, a fin de que este no interfiera en las acciones de los particulares. "La tarea concreta del parlamento consiste en el control del poder ejecutivo -representado en el sistema constitucional por el soberano-, para evitar unas ingerencias arbitrarias en el ámbito social y una perturbación de la vida económica, dejada en manos de los intereses gananciales privados del individuo. El poder eje-

(23) Guerrero, Omar, La Administración Pública. . . Pág. 117.

(24) Karsh, F y U, Schmiedere, "Evolución Funcional del Poder Legislativo", en: Abendroth, W y K, Lenk, Introducción a la Ciencia Política, Barcelona, Editorial Anagrama, 1971, Pág. 203 .

cutivo sólo entraría en acción como consecuencia de una ley aprobada por el parlamento." (25)

El individualismo proclamado por la burguesía fue el arma utilizada para luchar contra las formas de vida feudal y el Estado absolutista; la gama de libertades políticas y económicas, sólo serían posible en la república parlamentaria. Sin embargo, el desarrollo desigual del capitalismo y las conquistas políticas del proletariado amenazaban la hegemonía burguesa, es decir, mientras las clases dominadas no adquieran unidad en el parlamento, el interés político de la burguesía estaba seguro; pero la efervescencia de la lucha de clases ponía en peligro su dominación. "Sin embargo, cuando el parlamento llegó a ser foro de la lucha de clases y podía ser un instrumento de poder que se dirigiera contra los intereses políticos-económicos de la burguesía, ésta negó las atribuciones del poder legislativo y de la democracia..." (26)

Siendo el parlamento, por naturaleza, el foco de la discusión y de la representación de las clases sociales, no podía mantenerse en el foco del poder político de la burguesía. Los intereses de la burguesía eran amenazados peligrosamente, ya que la lucha de clases desbordaba la vida parlamentaria; por tal razón, la burguesía debilita al poder legislativo, lo desplaza como eje de la actividad política y promueve, para defender su interés de clase, la fuerza del poder ejecutivo.

La potencia del ejecutivo es la mejor garantía para proteger los intereses de la clase capitalista. "El Estado capitalista moderno, con el ascenso y poder

(25) Kühnl, Reinhard, "El Liberalismo", en: Abendroth, W y K, Lenk, Introducción a la Ciencia, ... Pág. 68.

(26) Karsh, F y U, Schmieidere, Evolución Funcional, ... Pág. 205.

río del ejecutivo frente al legislativo, conservó a las instancias parlamentarias como organizaciones clasistas, pero agregó una nueva forma de representación política clasista: El corporativismo. Sea multclasista o clasista, el corporativismo ha intentado atenuar la lucha de clases e institucionalizar negociaciones por medio de delegados." (27)

El debilitamiento del legislativo cambió la correlación de fuerzas de la sociedad civil con el Estado. Ahora, el ejecutivo cabeza de la administración pública, se convierte en la instancia de los conflictos sociales y es, a la vez, la fuente del poder del Estado encargada de negociar y de establecer compromisos entre los diferentes grupos de poder. Paralelamente, es instancia mediadora entre el Estado y la sociedad civil. "En sustitución del parlamento actúa de instancia mediadora la administración pública. Limitada antaño a garantizar la ejecución de las leyes, se ha convertido, por así decirlo, en centro de integración de los intereses conflictivos y en punto de cristalización para el acuerdo de compromisos." (28)

## 2.2. - LA ADMINISTRACION PUBLICA ENLACE ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

La administración pública es el medio que enlaza al Estado y la sociedad, en tanto que las clases sociales median entre la sociedad y el Estado. La administración pública, como la actividad organizadora del Estado en el seno de la sociedad civil, le corresponde atender y, en su caso, resolver, cuando no postergar, las demandas de las clases sociales; esto lo hace de acuerdo a

(27) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 115.

(28) Karsh, Y y U, Schmiedere, Evolución Funcional... Pág. 209.

la conyuntura política, es decir, con base a las condiciones de la lucha de clases, negocia, concede, concilia o reprime los planteamientos de las clases dominadas para proteger el interés político de la clase capitalista.

Por tanto, el estudio de la administración pública tiene que hacerse con base a las condiciones económicas y sociales, es decir, inmersa en las relaciones de producción, en las contradicciones de clase y de acuerdo al régimen político, tomando en consideración, el papel del ejecutivo, la fuerza del Estado y la posición que guarda el ejecutivo en el contexto económico y en el marco de la lucha de clases.

Si la administración pública se identifica en la órbita del ejecutivo, significa que sus acciones se llevan a cabo en el marco socio-político donde tienen lugar las contradicciones de clase y, en razón de estas, se explica el gobierno en acción, es decir, la administración pública. El mantenimiento, la reproducción y la estabilidad del capitalismo, descansan en el poder ejecutivo; por eso la contienda política se desarrolla en forma de coaliciones o alianzas, es decir, la lucha de clases es tratada de institucionalizarse o, en su caso, sancionada por la administración pública; pero también la lucha política que no está institucionalizada, es reprimida por la administración pública.

Por tanto, la administración pública constituye el enlace del Estado en la sociedad, es el vaso comunicante que hace valer las funciones generales en la esfera particular de la sociedad civil; se desenvuelve de acuerdo a las contradicciones sociales, y sobre de ellas se sitúa para aminorarlas y hacer prevalecer la estabilidad política.

La administración pública promueve la reproducción del capitalismo mediante inversiones destinadas a crear ó ampliar la infraestructura económica, garantizando la hegemonía del capital sobre el trabajo; promulgando leyes y decretos, acelerando la inversión capitalista, abriendo mercados para los productos y el movimiento de capitales, promoviendo la investigación científica y tecnológica; generando el ahorro, fijando las tasas de interés, produciendo plusvalía e incrementando la acumulación del capital.

El "gobierno en acción" garantiza que la burguesía se desarrolle constantemente al amparo de la desigualdad social, es decir, manteniendo como principio de la vida económica la explotación del trabajo asalariado y otorgando paliativos a través de subsidios al consumo popular: atención médica, "reparto de utilidades", construcción de habitaciones, etc. Todo esto sirve para amortiguar la lucha de clases y asegurar la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

De esta manera, la administración pública es el mejor instrumento para favorecer el interés económico de la burguesía; es además, el factor que garantiza la estabilidad política, porque protege, con todo su poder, el interés político de la burguesía institucionalizando la lucha de clases, reprimiendo a quienes están fuera del orden político y manteniendo, dentro de riesgos calculados, el hambre, la miseria, la insalubridad, etc.

Las condiciones materiales explican la acción de la administración pública; la propiedad privada, las relaciones de producción, la explotación del trabajo asalariado, la lucha de clases y el avance de las fuerzas productivas, definen el papel de la misma como parte integrante del Estado capitalista, que

resume en su ser las contradicciones de la vida social.

La administración pública, en cuanto a su desarrollo, está sujeta a las leyes del capitalismo:

1) "La primera consiste en su subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material.

2) Su desarrollo está condicionado por las luchas de clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha,

3) 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." (29)

La acción de la administración pública tiene que analizarse en el contexto histórico que la condiciona, o sea, la propiedad privada, la lucha de clases, las relaciones de producción, la contienda política y los objetivos del Estado, pero el Estado no como ente formal e institucional de servicio, porque sí únicamente se le estudia bajo esa óptica se deforma su contenido y nunca identificaremos concretamente su esencia política, su participación en los conflictos sociales y el papel que desempeña en la acumulación del capital.

Exponentes de la corriente norteamericana formulan definiciones sobre la administración pública, que la aislan del papel que cumple el Estado en el capitalismo, es decir, de la reproducción de las condiciones y relaciones de producción; frecuentemente aprecian a la administración pública desde el punto de vista formal. Autores como Simon señalan que "por administración pública se entiende, en el uso común, las actividades de la rama ejecutiva de los go-

(29) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 305.

biernos nacionales de los estados y locales; las de las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y por las legislativas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos distintos de carácter especializado." (30)

Definiciones como la anterior, son incompletas y adolecen de una dimensión histórica, porque no señalan el papel del Estado en la reproducción del capitalismo y carecen de explicación socio-política porque no contemplan la fuerza del ejecutivo; incluso dejan de lado la posición del aparato gubernamental en la lucha de clases.

En 1887, Woodrow Wilson padre de la disciplina de la administración pública, la definió como el "gobierno en acción" e identificó a la misma con la rama del poder ejecutivo; este aporte sirvió para esclarecer que el ejecutivo, pieza visible del poder estatal, es el encargado de movilizar a la administración pública en el marco de la vida política. Así, el "gobierno en acción" es la clave en el manejo del poder, constituye un paso importante para entender el comportamiento del aparato administrativo, permite identificar a la administración pública como la encargada de coordinar la gestión del Estado, en medio de las condiciones materiales y las contradicciones de clase.

La administración pública, adscrita al poder ejecutivo, es la encargada de aplicar la universalidad del Estado en la sociedad civil, es decir, cumple con funciones generales materializando el poder estatal, negociando con las clases sociales, promoviendo la actividad económica del Estado en términos de inversión, ahorro, precios, salarios y acumulación de capital y, por

(30) Simon, Herbert, Administración Pública, México, Editorial Letras, et al, 1968, Pág. 5.

por tanto, al comunicar al Estado con la sociedad, se mueve en razón de las condiciones materiales de producción y está inmersa en las contradicciones sociales.

La administración pública, centro del poder estatal, "es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo." (31)

La acción de la administración pública no se puede definir unicamente bajo la óptica de servicio; su acción corresponde al papel del Estado capitalista en tres vértices: asegurar el interés político de la clase burguesa, la reproducción del capitalismo y desorganización de las clases dominadas. En este sentido los objetivos del Estado encaran el "interés general", o sea, el interés de la burguesía.

Pretender estudiar a la administración pública desde la producción de los bienes y servicios, sin considerar su contexto material, conduce inevitablemente a la parcialización del objeto de estudio que es el ejecutivo, con el grave riesgo de deformar el estudio mismo del Estado capitalista. El capitalismo tiene sus bases en la producción, intercambio y circulación que determinan el papel de la administración pública; esta no está aislada de la vida material, sino que es producto de ella y, como tal, hay que considerarla.

Siendo el Estado moderno un Estado de clase, su objetivo final es la reproducción del capitalismo y garantizar la hegemonía de la clase burguesa. El hecho de que preste servicios sociales, tales como educación, salubridad, vivienda, subsidios, transferencias, construcción de carreteras, defensa del

(31) Wodrow, Wilson, "El Estudio de la Administración Pública", en: Dwight, Waldo, Administración Pública, México, Editorial F. Trillas, 1967, Pág. 85.

salario, más capitalista lo vuelve porque su acción no es desinteresada ni mucho menos altruista, sino profundamente capitalista.

En esta forma, la administración pública no es "neutral"; está comprometida con los objetivos del Estado capitalista y no solo cumple funciones de servicio, sino de dominación y explotación; para ello cada órgano de su aparato tiene una función de reproducción.

La fuerza del ejecutivo es la mejor garantía para hacer prevalecer el interés político de la burguesía y a medida que avanza el capitalismo, hay una mayor vinculación entre la administración pública y la clase capitalista. La primera atiende y, en su caso, resuelve las demandas de la burguesía en los renglones de inversión, producción, intercambio, aumento de precios, promoción del comercio, ampliación de la infraestructura, control de los sindicatos y fuerza de trabajo disponible.

También la administración pública frena, en determinadas conyunturas, la voracidad de la burguesía tutelando algunas demandas salariales, promoviendo el aumento del poder adquisitivo, regulando el derecho al trabajo, subsidiando bienes de consumo popular, auspiciando el reparto de "utilidades" y brindando asistencia social. Esto lo hace para mantener en límites tolerables la depauperización de los asalariados y para evitar que la burguesía consuma y aniquile la fuerza de trabajo.

En el Estado capitalista, las contradicciones de clase sólo se controlan con la acción de la administración pública; ningún otro poder del Estado puede amortiguarlas, ya que los instrumentos de la gestión gubernamental están adscritos, en cuanto a ejecución, al ámbito de la administración pública.

Con ello se demuestra que el Estado, fuerza organizada de la sociedad, asume la representación del interés general para hacer prevalecer la hegemonía de la clase capitalista y, por tanto, la administración pública tiene dirección de clase y obviamente sus acciones responden a los intereses de la clase capitalista.

La administración pública capitalista, si bien garantiza el desarrollo y la reproducción del capitalismo materializando la universalidad del Estado en la sociedad, como aparato administrativo en crecimiento y expansión, se diferencia aún más de la sociedad civil.

Siendo la sociedad civil el ámbito del intercambio mercantil, engloba relaciones desiguales que provocan los conflictos de clase. Ante esto, el Estado moderno es la instancia que da forma y definición a la fragmentada sociedad civil, con el fin de garantizar el interés político de la burguesía. El Estado pues, organiza a la clase capitalista, que por estar profundamente fraccionada, es incapaz de organizarse y organizar la vida social con lo cual se impide la reproducción del sistema capitalista.

"El Estado constituye una unidad interna propia con autonomía relativa en la medida en que aparece como el factor de unidad de una sociedad civil no-unificada, molecularizada y atomizada, y donde representa el factor de unidad de las clases o fracciones dominantes no unificadas, cuyas relaciones están regidas por su fraccionamiento característico en el modo de producción capitalista." (32)

El avance del capitalismo auspicia una relación más directa entre el  
-----  
(32) Poulantzas, Nicos, Hegemonía y dominación... Pág. 86.

ejecutivo y la burguesía, relación que manifiesta en la economía de la sociedad civil, dando lugar a que la administración pública como organización y ejecución, aborde el interés económico de la burguesía. "El poder político real se sitúa en numerosas comisiones especializadas ligadas al poder ejecutivo, dentro de las cuales la participación directa de la fracción hegemónica de los administradores-controles aparece como decisiva." (33)

La división del trabajo diversifica las funciones de la administración pública; así, el orden político, la seguridad, la justicia, la organización de los cuerpos policíacos, las decisiones de alta dirección, defensa y relaciones exteriores corresponden a su función de dominación política. "Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social." (34)

La realización de las funciones concernientes a la industria, la banca, el comercio, las finanzas, la inversión, el crédito, la producción y distribución, constituyen la dirección administrativa de la administración pública. "La dirección administrativa brota directamente de la vida productiva; es una necesidad cuando el trabajo social en gran escala ha llegado a un grado determinado de cooperación y división del trabajo." (35)

La administración pública moderna es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil, es producto de las condiciones materiales del capi-

(33) Ibid., Pág. 88.

(34) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 264.

(35) Ibid., Pág. 263.

talismo; la propiedad privada, las relaciones de producción, la lucha de clases, la producción, el intercambio y la circulación de mercancías condicionan su naturaleza política y administrativa.

Siendo el Estado la fuerza organizada y concentrada de la sociedad, como lo dijera Marx, materializa su universalidad en la sociedad civil, a través de la administración pública (36) que, con funciones generales, evita el desgarramiento de las clases sociales. El poder del Estado está en manos del ejecutivo, y como titular de la administración pública, lo ejerce para gobernar a las clases sociales, pero resaltando el interés político de la clase dominante; "promoviendo" la participación política de las clases dominadas de acuerdo a las condiciones de la lucha política, por lo general a éstas las mantiene desorganizadas para dar orden y garantías al capital; pero también bajo la fórmula del consenso, las representa para frenar la acción del capital.

La administración pública cumple la tarea de reproducir el capitalismo, tanto en lo económico, como en lo político. En lo económico promueve la actividad económica del Estado mediante inversiones, obtención de la plusvalía y acumulación del capital; en lo político institucionaliza la lucha de clases, reconociendo la existencia de los sindicatos y los partidos políticos como entes que articulan los intereses de clase, pero también margina y reprime a los grupos sociales que desafían los mecanismos del poder formalmente establecidas.

La administración pública relaciona al Estado con la sociedad, es el

(36) "La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular de la ley general es un acto de administración." Wodrow, Wilson, El Estudio de la Administración... Pág. 92.

gobierno en acción, y está adscrita a la esfera del poder ejecutivo; reproduce las condiciones y las relaciones del modo de producción capitalista, presta servicios públicos para atemperar los conflictos de clase, es dominio político y dirección administrativa y materializa en la sociedad civil la universalidad del Estado; con su crecimiento diferencia al Estado de la sociedad, está inmersa en la lucha de clases y se define en relación a los objetivos del Estado capitalista.

## 2.2. - GENESIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA.

La administración pública capitalista es producto directo del Estado absolutista, el cual liquida las formas de relación feudal, dando paso a la fuerza económica de la burguesía que se advierte en el impulso al comercio, la expansión de los mercados mundiales, el auge de las comunicaciones y los transportes y el intercambio de mercancías.

El Estado absolutista emprendió la lucha contra el antiguo régimen expropiando las propiedades de los señores feudales, dando estabilidad y cohesión a las estructuras sociales, unificando el poder político, estableciendo los órganos burocráticos, auspiciando la formación de la administración centralizada, ejerciendo la soberanía sobre el territorio e impidiendo la fragmentación del poder político.

La relación social en el feudalismo aparece como un contrato de reconocimiento, aceptación y exaltación entre el vasallo y el señor feudal; como relación de dominación, se funda no en imperativos sancionados, sino en el temor por la desobediencia o la ingratitud; la personalidad del vasallo

oscila entre la cortesía y el aplauso.

El feudatario se erige como el jefe que es capaz de hacer todo, empleado para ello los medios del poder, es decir, funge como propietario agrario, policía, juez y guerrero; hace reinar el orden combatiendo a sus enemigos y, sin embargo, el poder del feudatario será de carácter personal debido a la ausencia del aparato administrativo.

La época feudal se caracterizó por la economía doméstica, o sea, por la preminencia de la agricultura. Estas condiciones determinaron la conformación de una sociedad agrícola sedentaria, que fue incapaz de impulsar la producción, una frágil economía feudal que fue sucumbiendo ante el intercambio de mercancías. "En cuanto la riqueza ya no sólo proviene de la renta fundiaria, sino también, de la mercancía dinero, deja de tener aquella clase el monopolio de la riqueza. Con la expansión del intercambio de mercancías y la consiguiente multiplicación de las necesidades, deja el autoabastecimiento agrícola de ser suficiente." (37)

El feudatario al convertirse en propietario agrario, tiene la capacidad de concesionar la tierra al vasallo bajo el juramento de fidelidad, asegurando con ello lealtad a su persona; tiene además la misión de proteger a los súbditos, quienes le rinden homenajes y honores que acrecientan su rango jerárquico, por la vía del prestigio y la salutación.

Cada feudo (38) se caracterizaba por ser una unidad militar, asentada

(37) Jacoby, Henry, La Burocratización del mundo, México, Siglo XXI editores, 1972, Pág. 15.

(38) "Conjunto rentable de derechos cuya posesión puede y debe fundamentar una existencia señorial. Se conceden como dotación de los guerreros los derechos de señorío territorial y los poderes productivos de toda clase, por tanto son derechos señoriales rentables." Weber, Max, Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, Tomo II, Pag. 812.

en un territorio; nace del pago que, como dotación de tierra, entrega el señor a sus soldados otorgándoles, con ello, un derecho de señoría territorial apoyado en poderes políticos de toda clase.

El feudo llega a desarrollarse en el seno de la sociedad patrimonial. "Las auténticas relaciones feudales existen : 1) siempre entre miembros de una capa que desde el punto de vista social, se halla jerárquicamente articulada, pero que, situada por encima de la masa de los ciudadanos libres, constituye frente a ellos una unidad. Se trata de personas que, en virtud de la relación feudal : 2) están relacionadas entre sí de un modo contractual y no mediante una subordinación de tipo patrimonial." (39)

El poder político, militar y económico se concentraba únicamente en la persona del señor feudal; este, como dueño absoluto de los medios fundamentales de lucha, otorgaba honores y reconocimientos a los vasallos; además, era el eje fundamental de la distribución del prestigio y la posición social de los vasallos.

Sin embargo, la formación de los feudos arrebató al señor el poder central, mismo que se fragmentó cuando cada vasallo asumió el control militar de la tierra concesionada; de esta manera, el poder central se fue debilitando, disgregándose la actividad política. Por tanto, el poder militar de cada feudo ocasionó la paralización de todo intento de formar e integrar una administración competente y profesional.

El feudalismo crea las condiciones de la descentralización política, para dar lugar a cada vasallo de disponer del usufructo de la tierra y administrar y organizar a la misma como una unidad de autoproducción y autoconsumo. De es

ta manera, el poder del señor feudal se encuentra disperso física y geográficamente; la ausencia de una administración centralizada tiene la causa en el carácter patrimonial del uso de la tierra, los servicios domésticos y la mezcla del interés público y del privado.

"El sistema feudal crea existencias capaces de armarse a sí mismas y de someterse a ejercicios militares profesionales que encuentran en el honor del príncipe su propio honor, que hallan en la expansión del poder de la de estas probabilidades de proporcionar feudos a sus descendientes y en la conservación del dominio enteramente personal del Príncipe.

La descentralización feudal constituye la fragmentación del poder y, por tanto, la autoridad del señor sobre el vasallo estaba limitada debido a que "El único motivo para quitarle el feudo es la "felonia": la ruptura de la fidelidad debida al señor mediante el incumplimiento del deber feudal... Esto favorece normalmente, no la arbitrariedad del señor, sino la situación del vasallo. Pues aún allí donde no existe en calidad de tribunal una corte feudal con vasallos que intervienen como jueces y donde no se constituye, por lo tanto, comunidad jurídica entre el señor y vasallo, alcanzan validez en grado especial el principio de que el señor es omnipotente frente al vasallo individual, pero impotente frente a los intereses de la totalidad, y de que debe estar seguro del apoyo o del consentimiento de los restantes vasallos para poder proceder sin peligro contra uno de ellos." (41)

La estructura social del feudalismo condujo a una organización de po-

---

(40) Ibid., Pág. 817.

(41) Ibid., Pág. 818.

deres políticos en razón de la fuerza real de los grandes señores; por eso, tiene una dimensión más cuantitativa que cualitativa, porque no se funda en el poder legal o racional, sino en el poder personal.

"El feudalismo significa una "división de poderes". Y no sólo como la de Montesquieu, una cualitativa basada en la división del trabajo, sino también simplemente cuantitativa. La idea del "pacto" político como fundamento de la distribución política de poderes, idea que ha conducido directamente al constitucionalismo, se halla en cierto sentido primitivamente preformada." (42)

La etapa del feudalismo respondió a las características económicas de la autoproducción y el autoconsumo; la economía doméstica refleja el incipiente desarrollo de las fuerzas productivas, el atraso de la agricultura, la existencia del molino movido a mano y el carácter rudimentario de los instrumentos técnicos del trabajo.

Además, el aparato productivo no se diferenció del aparato estatal: ambos están entremezclados; la función pública no se distingue de la privada. La acción del señor feudal imprimió un sello indefinible a las dos funciones y como jefe supremo de la vida social, tenía para su servicio a súbditos que cumplían encargos políticos, pero también cumplían con el encargo de tareas domésticas.

Por otra parte, la administración de la etapa feudal se caracterizaba por la indefinición de estructuras claras y el incumplimiento de tareas especializadas; los hombres encargados de las funciones políticas formaban parte de la esfera privada del señor. "Tanto en las sociedades patrimoniales como funcionarios privados del monarca o de algunos señores o clanes. La gran depen

-----  
(42) Ibid., Pág. 821.

dencia en que los funcionarios se encontraban respecto de ellos y sus recursos los impedían alcanzar una organización autónoma." (43)

El inmovilismo de la sociedad feudal propició el estancamiento en las formas y normas de vida social, y la ausencia de una centralización política. La inexistencia de órganos con funciones burocráticas, dieron a la lucha política poco relieve y competencia, fenómeno explicado en razón de la carencia de ciudadanos con derechos políticos.

La actividad partidista no floreció en la lucha por el poder; sin juego de posiciones a obtener, los individuos tuvieron un status pasivo y entonces se frenó completamente la actividad legislativa; por consiguiente, la política deja de fijar las reglas generales para el mantenimiento o cambio del orden interno.

El feudalismo trunca la formación y proyección de líderes, debido a que toda movilización para implementar medidas y reglas políticas, que corresponde a la participación ciudadana, no se concretó debido a que el vacío político-electoral fue consecuencia de individuos expectantes y carentes de iniciativa.

Por tanto, la sociedad feudal se estancó sin participación política realizada por grupos diferenciados; todo intento de negociación política y de desarrollo de organizaciones partidistas no podía tener efectos positivos y consenso para la sociedad, debido a la carencia de estructuras y órganos políticos formalizados y especializados.

El período feudal impidió el desarrollo de la administración pública, los medios de administración estaban dispersos y el cuadro administrativo era mul-

(43) Einsstead, Samuel, Los Sistemas Políticos de los Imperios, Madrid, Revista de Occidente, 1966, Pág. 53.

tifuncional y altamente indiferenciado; el monopolio del poder confundido con el poder personal del señor, impidió la organización y reglamentación de la sociedad.

"En contraste con las sociedades burocráticas, los sistemas patrimoniales y feudales se caracterizan por: 1.- La ausencia de una clara centralización territorial, 2.- La existencia de jerarquías sociales, políticas y económicas estrechamente paralelas, si no idénticas, 3.- Una articulación relativamente pequeña de la esfera política como orgánicamente distinta y caracterizada por objetivos autónomos." (44)

En este marco de condiciones, la sociedad feudal no podía subsistir y desarrollarse y sucumbió ante el poder económico de la burguesía. La existencia de la propiedad privada, la formación de los talleres y el desarrollo de la manufactura son típicos de la etapa del Estado absolutista que, como organización política de la burguesía, representa y garantiza la centralización política y administrativa, reclama con éxito el monopolio al uso de la fuerza física y ejerce su poder en el espacio físico (territorio) representando, a la vez, la unidad del pueblo-nación. El Estado absolutista es producto de la revolución política burguesa, derrumba la estructura de la vieja sociedad feudal, reconoce a la propiedad privada liberándola de las ataduras políticas que antiguamente la definían, reconoce la voluntad de los individuos privados para llevar a cabo operaciones mercantiles; en suma, garantiza el interés político de la burguesía. "El Estado absolutista, que reivindica la soberanía interior y exterior y el monopolio del poder público dentro de su territorio, concentra la legitimación

(44) Ibid., Pág. 53 .

ción y el contenido de todas las funciones estatales en el soberano absoluto. Sólo puede imponerse a los estamentos feudales cuando sustituya el ejercicio del poder de aquellos por su propia administración." (45)

La fuerza del Estado absolutista descansa en el apoyo de la burguesía; por eso, el soberano emprendió la lucha contra las estructuras feudales integrando su administración con miembros provenientes de la esfera burguesa. "Por su composición social, la primitiva administración del absolutismo consta en su mayoría de miembros de la burguesía; su entrada en la máxima autoridad administrativa es casi una característica del primitivo absolutismo." (46)

Sin embargo, la fuerza de la burguesía se manifestó no sólo en ganar posiciones dentro del aparato gubernamental, sino también en la compra de los cargos públicos con lo cual estos tenían un carácter hereditario y, además, se identificaba con los estamentos de la nobleza. Este fenómeno ocurre en Francia; por tal razón, la necesidad de reglamentar y despersonalizar a la administración pública para darle un carácter profesional y especializado, fue la tarea que llevó a cabo la monarquía absoluta. "La monarquía absoluta francesa se ve obligada a establecer un segundo sistema administrativo, centralizado y jerárquico, bajo la forma de intendente (no comprable, ni hereditario). A ello debe añadirse que las esferas superiores de la administración exigen un grado mínimo de formación técnica: primero leer, escribir y calcular, luego formación jurídica y de contabilidad universitarias. Esto es, unos requisitos que la nobleza por lo general no podía cumplir." (47)

(45) Griepenburg, Rüdiger, "Función de la administración pública en el Estado burgués", en: Abendroth, W, y K, Lenk, Introducción a la ... Pág. 215.

(46) Ibid., Pág. 216.

(47) Ibid., Pág. 217.

El Estado absolutista emprendió una lucha constante contra los poderes feudales y, a la vez, sentó las bases de la centralización administrativa. Para entonces, el poder de la burguesía era evidente en el ámbito francés. "La obra del ancien régime consistió en liquidar el feudalismo y crear la centralización política; tales condiciones fueron creadas primero en Francia. La revolución burguesa tiene lugar aquí, porque es en Francia donde han sido borrados los poderes señoriales y liquidadas todas las fronteras interiores; donde la centralización absolutista ha depuesto los poderes dispersos de feudatarios ministeriales." (48)

El instrumento que el Estado absolutista utilizó para dismantelar la estructura feudal, fue el comisario. Las comisiones estaban adscritas al monarca; por tanto, no tenían la ventaja de "movilizarse libremente" y, en este sentido, el comisario constituyó una expresión del poder del monarca con facultades para concretar la delegación de autoridad. "El comisario, entonces, es el arma principal que esgrime el soberano primero contra estamentarios y luego contra feudatarios. Y, algo muy importante, por el carácter mismo de la comisión y los comisarios son los subordinados más leales. Además, una notable innovación implantada por el monarca absoluta, frente a las corporaciones estamentales, consiste en la instauración del principio de delegación del nombramiento de comisarios; es decir, el soberano puede delegar en algún subordinado el derecho a nombrar comisarios." (49)

El Estado absolutista se define también por su contenido burocrático. Los servidores de la administración centralizada no son servidores del mona-

(48) Guerrero, Omar, La Administración Pública. . . Pág. 200.

(49) *Ibid.*, Pág. 185.

ca; las funciones administrativas relacionadas con el presupuesto son ejercidas por órganos especializados; no reconoce el carácter hereditario de los cargos públicos, las disposiciones estatales se dan a conocer por escrito, se instituye el secreto de los asuntos oficiales y los medios de administración no son propiedad de los funcionarios públicos. El carácter burocrático del Estado absolutista deteriora el status patrimonial de las funciones políticas y administrativas. "El Estado absoluto recupera la forma burocrática y atenúa marcadamente el elemento patrimonial. El procedimiento colegial coexiste marginalmente junto al mando unipersonal del soberano y, del mismo modo, las unidades de oficio coexisten al margen de las unidades principales: las comisiones. La monarquía absoluta es un Estado reivindicador; reivindicador de la burocracia, de la monocracia, de la comisión, en fin del despotismo oriental." (50)

Así, la etapa del feudalismo fue superada desde el momento en que la fuerza y proyección de la burguesía se manifestaron en la escena política y económica, de manera clara y contundente, con la conformación de estructuras económicas capitalistas; esto permitió la inauguración de una era avanzada y acelerada del mundo moderno,

"La libertad personal, la propiedad privada y la movilidad de la mano de obra agrícola se hicieron predominantes en la mayoría de los países europeos occidentales. Los lazos tradicionales de carácter comunal y feudal o patrimonial quedaron relegados por completo a una importancia secundaria...

"El desarrollo de unidades específicas de producción fue mucho más  
-----  
(50) Ibid., Pág. 205.

pronunciado en los sectores no agrícolas de producción y en los campos del cambio de donde podían encontrarse tipos diferentes de organización de la producción." (51)

El capitalismo empieza a desarrollarse en el ámbito del Estado absolutista, las condiciones materiales de producción se caracterizan por la preminencia del capital como instrumento de relación social; la acción del capital da nueva fisonomía a las relaciones de producción cobrando auge e importancia el comercio y la expansión de los mercados.

"Al Estado le interesaba que sus burgueses fueran ricos. se crearon sistemas monetarios y de pesas y medidas. Se prohibió la exportación de materias primas y la importación de artículos manufacturados. Se subencionó a las empresas. Se permitieron los monopolios en el comercio,.. Surgió el famoso orden económico llamado mercantilismo (52). " (53)

El Estado absolutista es la unidad política fuerte y unificada que prepara las condiciones materiales y sociales del dominio de la burguesía al dar coherencia y estabilidad a la sociedad. A esta la organizó para acabar con la diferenciación de las estructuras que la integraban, auspició el avance de las fuerzas productivas, participó en los mecanismos de cambio, intervino en lo concerniente a la legislación económica para impulsar las actividades comer-

(51) Einsestad, Samuel, Los Sistemas Políticos ... Pág. 73.

(52) "Significa el paso de la empresa capitalista de utilidades a la política. El Estado es tratado como si constara única y exclusivamente de empresas capitalistas; la política económica exterior descansa en el principio dirigido a ganar la mayor ventaja posible al adversario: a comprar lo más barato posible y a vender a precios mucho más caros. El objeto consiste en reforzar el poder de la dirección del Estado hacia fuera." Weber, Max, Economía y ... Tomo II, Pág. 1053.

(53) Jacoby, Henry, La Burocratización del... Pág. 24.

ciales, reconoció y consolidó la propiedad privada y apoyo la fuerza económica y política de la burguesía.

La actividad económica que desarrolló el Estado absolutista fue el arranque que posteriormente permitiría el advenimiento del Estado capitalista moderno; por ello, el papel del Estado absolutista consistió no sólo en expropiar los poderes feudales, sino en facilitar el desenvolvimiento del capitalismo. Y para eso, organizó y sometió a su arbitrio a las fuerzas sociales de carácter feudal.

Así, la organización económica de la Europa absolutista, se definió por el carácter capitalista. La organización de la producción en su forma más sencilla "estaba representada por el taller de la propiedad de un individuo o una familia, que no empleaba más que de unos pocos obreros y que solo necesitaba un capital mínimo y solía producir para un mercado local tradicional muy restringido. Otros tipos de organización más complicados estaban representados por el taller mayor o la factoría que empleaba un personal de obreros capacitados o semicapitados y especializados en un tipo específico de mercancía destinada a un mercado más amplio y especializado." (54)

El arribo de Estado absolutista a la escena política implicó cambios en la estructura social, en contraposición del régimen feudal; se reconocen derechos a los individuos que se plasman en la libertad de cambio es decir, el intercambio de mercancías implica el reconocimiento de la propiedad privada y consiguientemente el derecho en las operaciones de mercado.

En el feudalismo, la posición de los individuos se define de acuerdo a castas y estamentos; en el capitalismo la expresión de la voluntad se convierte

-----  
(54) Einsestad, Samuel, Los Sistemas Políticos... Págs. 73-74.

en el soporte de la actividad económica, es decir, el individuo tiene derecho a ser libre y dedicarse a la vida económica teniendo como sustrato la propiedad privada.

"El desarrollo del cambio ha puesto, a partir de un cierto punto, a dos tipos de propiedad frente a frente: una propiedad, la feudal, titular de sí misma, cuyos accidentes son los hombres y sus relaciones, y una propiedad, la capitalista, que por el contrario, presupone al hombre como su titular; la primera, una propiedad inmóvil, que encadena en su inmovilidad a los hombres; la segunda, una propiedad que cambia continuamente, que se transforma sin cesar y que sigue a los hombres, o mejor, a la voluntad de éstos y que se somete al destino que ellos le quieren dar." (55)

En la época de la monarquía absoluta, tiene su origen el Estado moderno; la expropiación de los feudos, la instauración de la centralización administrativa, el manejo del poder y el ejercicio de la soberanía indican claramente la era del Estado capitalista. "El príncipe inicia la expropiación de los titulares privados del poder administrativo que junto a él existen; los propietarios en nombre propio de administración y guerra, de recursos financieros y de bienes de cualquier género políticamente utilizables.

"Este proceso ofrece una analogía total con el desarrollo de la empresa capitalista mediante la paulatina expropiación de todos los productores independientes. Al término del proceso vemos cómo en el Estado moderno el poder de disposición sobre todo los medios de la empresa política se amontona en la cúspide y no hay

(55) Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado... Pág. 29.

ya ni un solo funcionario que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos instrumentos o máquina de guerra que utilizan." (56)

El Estado moderno reconoce claramente la propiedad privada, por tanto los medios de administración no corresponden a sus servidores, sino que son propiedad del Estado mismo. Con esto, el ámbito público y privado quedan claramente diferenciados y, para ello, las reglas de administración son de carácter abstracto, general e impersonal. El Estado no confiere además un carácter vitalicio o hereditario a los cargos; estos son ocupados por tiempo definido y permanecen en la estructura administrativa sin importar la destitución o el cambio de sus titulares.

La administración capitalista es producto de la propiedad privada y de la división social del trabajo; cada función a realizar, tiene la connotación especializada y precisa que impide la mezcla de lo personal con lo público, es decir, la administración pública rebasa la adopción tradicional del botín, regalo y prebendas y se caracteriza por funcionarios calificados y profesionales para cumplir con las responsabilidades de la función estatal.

"En el Estado actual, pues -y esto constituye un rasgo esencial del concepto-, la "separación" del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo..." (57)

El Estado capitalista, en cuanto a consolidación se refiere, tiene su explicación en la acción del Estado absolutista; es decir, este unificó la vida

(56) Weber, Max, El Político y El Científico, Madrid, Alianza Editorial, 1972, Pág. 91.

(57) Weber, Max, Economía y... Tomo II, Págs. 1059-1060.

política, ejerció con éxito el monopolio al uso de la fuerza del capital e invade con su dinámica el conjunto de la vida social. "Este Estado se consolida durante el nuevo período de expansión, que se extiende de mediados del siglo XV a mediados del siglo XVII, creando una "crisis del conjunto" de las relaciones de producción feudales y marcando según Marx, el "comienzo de la era capitalista." (58)

Los centros autónomos y la descentralización feudal sucumbieron ante el poder centralizado del Estado absolutista que, además, impidió la apropiación del cargo público, subordinó a la burocracia, eliminó a los oficios y únicamente permitió la existencia de los comisarios, instrumento eficaz para frenar y acabar con los resabios de las estructuras feudales.

El auge de la actividad económica, a través del comercio y la manufactura, la ampliación del mercado, el intercambio de mercancías y la preminencia del capital en la economía, fueron los factores que demolieron la estructura feudal. En el orden político, la expropiación de la propiedad patrimonial permitió la edificación de la estructura administrativa centralizada a través de la cual se ejerció el poder político para unificar la vida de la sociedad.

El siglo XVI contempla la existencia del Estado moderno, que el desarrollo del capitalismo fortaleció. El auge de la burguesía no conoció fronteras y desde su raíz afectó las relaciones económicas feudales. La esencia del Estado absolutista consistió: "En que el titular del poder estatal, por lo general un monarca, concentra en sus manos un poder incontrolable por las otras instituciones y cuyo ejercicio no es restringido por ninguna ley limitativa, ya -----  
(58) Poulantzas, Nicos, Poder Político y... Pág. 203.

sea esta ley de orden positivo o de orden natural-divino... El Estado absolutista aparece como un Estado fuertemente centralizado." (59)

El poder del Estado absolutista determina la organización del ejército los cuerpos militares no se fundan en relación feudales, es un ejército al servicio del poder político. "El lugar del ejército del Estado absolutista en el aparato está determinado por el poder central: ese poder contiene un ejército propio, el servicio militar no se funda en los vínculos feudales sino sobre un ejército mercenario al servicio de un poder político relativamente liberado de los límites de los vínculos feudales." (60)

La formación del Estado absolutista da lugar a la organización burocrática, funcionarios profesionales y especializados eran los encargados de cumplir con las funciones estatales. La burocracia estatal está separada de los medios de administración, en cuanto propiedad se refiere; hay distinción entre la esfera pública y privada y las actividades a desarrollar tienen un marco normativo que las define; se diferencia de la estructura social en la que funciona y dentro de la propia administración hay diferencias en cuanto a rango, derechos y obligaciones.

La burocracia del Estado moderno, para fines del siglo XVIII, ya concentraba en sus manos los mecanismos del poder; reglamentaba la vida de la sociedad civil e intervenía en los conflictos de clase. "La burocracia prusiana del siglo XVIII sometió, con el entusiasmo de una institución reciente, cualquier actividad social, y en especial la actividad económica, a la cabeza del Estado. La regulación estatal de la economía se caracterizó por los monopolios y privile-

(59) Ibid., Pág. 204.

(60) Ibid., Pág. 207.

gios, por las prohibiciones de importar y exportar, por los controles de salarios y de precios, por prescripciones técnicas para la industria, por la introducción de un sistema de libros de contabilidad." (61)

La centralización política y administrativa del Estado moderno es condición imprescindible que permite el ejercicio del poder estatal. La centralización del Estado moderno tiene su origen en el antiguo régimen. Cuando Alexis de Tocqueville estudio: "los orígenes de la revolución francesa... encontró que... la revolución no había interrumpido el proceso de la centralización... sino que había continuado, ampliado y utilizado el sistema administrativo creado por la monarquía absoluta." (62)

El desarrollo capitalista fortaleció el sistema administrativo de la monarquía y concentró en la jefatura del ejecutivo el poder centralizado. La centralización es condición histórica que garantiza la unificación de la vida social, es el medio necesario para ejercer el poder del Estado; anula o permite la existencia de fuerzas extra gubernamentales y media en los conflictos de clase.

Así, los análisis burocráticos de Tocqueville señalan que "La centralización en todos los campos se hace cada vez más necesaria ya que han desaparecido aquellos grupos que regulaban sus propios asuntos locales, y la masa ya no tiene la costumbre de administrar ella misma sus asuntos. Las clases inferiores son las más interesadas, para protegerse, en entregar toda administración, al Estado, mientras que las clases superiores tienen más bien tendencias a mantener al Estado dentro de sus límites." (63)

(61) Jacoby, Henry, La Burocratización... Pág. 50.

(62) *Ibid.*, Pág. 84.

(63) Tocqueville, Alexis, en: La Burocratización... Pág. 88.

La administración burocrática es centralizada, nace con el Estado moderno y es el instrumento que concreta la dominación política. Se caracteriza por ser impersonal, profesional especializada y formal, eficiente y racional y únicamente se materializa en el Estado moderno.

La dominación es el fundamento del Estado moderno, la expresión de que el manejo del poder no depende de los discursos sino del manejo constante de la administración. La administración moderna es el instrumento que hace realidad los imperativos de la dominación; cuenta, para ello, con medios que permiten el uso de la fuerza física. El poder organizado se ejerce de manera formal e impersonal por los integrantes del llamado cuadro administrativo.

"Toda empresa de dominio que requiere una administración continua necesita por una parte la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración." (64)

La administración pública moderna que nace con el Estado absolutista y se consolida en el Estado capitalista, es altamente centralizada, profesional y especializada; con sus órganos, estructuras y funciones administrativas ejerce el poder del Estado; su acción corresponde a los objetivos políticos del Estado.

La administración pública es dirigida y conducida por una burocracia profesional, la cual tiene el poder de opción, decisión y orientación de la sociedad;

(64) Weber, Max, Economía y... Tomo II, Pág. 1058.

establece los marcos de la lucha política, sanciona los antagonismos de clase y encauza los conflictos sociales.

La esfera del poder estatal es dirigida por una burocracia política, tanto civil como militar; el poder del Estado es consecuencia de la centralización y lo canaliza y distribuye a través de la administración pública. Todo juego de intereses se desenvuelve en los límites de la acción estatal; en este sentido, la burocracia se erige como la mediadora de la lucha política para regular, amortiguar o reprimir los conflictos sociales. De esta manera, la burocracia promueve la autonomía relativa del Estado para garantizar la supremacía del mismo, en relación a los poderes de la sociedad civil.

La función de la burocracia corresponde al régimen centralizado que se gestó desde la monarquía absoluta, por la lucha que el monarca emprendió contra la aristocracia reaccionaria; para ello se apoyó en los estratos de la burguesía. Pero, sobre todo, tuvo la precaución política de no reclutar y seleccionar al personal que tuviera ligas con la aristocracia. Con ello se constituye el cuerpo burocrático que monopoliza el ejercicio de la función pública y propicia que la autonomía relativa del Estado se convierta en tangible realidad; ejemplo de ello, son los fenómenos bonapartistas del siglo XIX.

La función del Estado en el seno de la sociedad civil es dirigida por las alturas de la burocracia y, como centro de decisiones de alto nivel político, es la encargada de dirimir las luchas y los conflictos sociales. La autonomía relativa que ejercita se constituye en el medio más evidente del poder estatal; si bien es cierto que la clase dominante precisa de un cuerpo político-burocrático que gobierna a la sociedad civil, esto no significa que la burocracia política

sea un mero instrumento de sus intereses; la burocracia promueve la autonomía relativa del Estado situandose por encima de las clases y sus conflictos, para garantizar el predominio de la clase dominante.

Sin embargo, en el caso del Estado absolutista, la concentración del poder político en manos del soberano, no sólo afectó los poderes feudales y patrimoniales, sino que también afectó los intereses de la propia burguesía; de esta forma, la burguesía se pronuncia en contra de la administración absolutista porque limita seriamente la movilidad de sus acciones.

Es en Francia donde tiene lugar la protesta de la burguesía contra la administración centralizada; este hecho también se manifestó en Inglaterra y en Prusia. "La primera crítica amplia contra la administración absolutista la formulan en Francia los fisiócratas (que simultáneamente representan, y no por casualidad, las ideas librecambistas). Exigen para la clase disponible (nobleza y alta burguesía) la autodeterminación comunal y local, con el fin de restringir la esfera de competencia de la administración central del absolutismo en Inglaterra, por su parte, sobre las bases del compromiso de clases entre la burguesía urbana y local.

"Se convierte en el primer paso de la burguesía hacia la conquista del poder. También en Prusia se alzan las primeras críticas contra la administración absolutista: asalariados..., formados por los libros, viviendo por lo tanto en el mundo de las letras y ya no en el mundo de la realidad; desinteresados, puesto que no se hallan en contacto con ninguna de las clases que forman el Estado." (65)

-----  
(65) Griepenburg, Rüdiger, Función de la administración... Págs. 217-218.

Así pues, la fuerza del Estado absolutista<sup>(66)</sup> es contundente y entra en contradicción con los intereses de la burguesía. La misión histórica del absolutismo encuentra resistencia evidente en la clase capitalista; esta postula las ideas del libre intercambio económico donde la libertad del individuo se convierte en el eje principal de la actividad económica. En esta forma, el poderoso aparato burocrático del Estado absolutista es restringido para que las fuerzas del mercado sean los mecanismos de la regulación económica. Con esto, llega a su fin la existencia del régimen absolutista y nace el Estado capitalista moderno, postulando las banderas de la república y la democracia.

Con el Estado capitalista republicano, la burguesía proclama que la actividad económica debe llevarse a cabo por los capitales individuales y no por la administración pública. El liberalismo económico se convierte en la ideología principal del poder burgués. "La burguesía liberal contraponen a esta administración un orden social teórico, en que el libre desarrollo de los individuos hace superflua la actividad rectora autoritaria de la burocracia. La reglamentación estatal se sustituiría por la auto-regulación y auto-administración social." (67)

En el orden político, la burguesía también se pronuncia en contra del régimen autocrático, es decir, la idea de la república como forma de vida po-

(66) "Un gobierno es absolutista si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un autócrata si sus acciones no son frenadas de un modo efectivo por fuerzas intragubernamentales." Wittfogel, A. Karl, Despotismo Oriental. Estudio comparativo del poder totalitario, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1966, Pág. 132.

(67) Griepenburg, Rüdiger, Función de la... Pág. 218.

lítica es plasmada claramente en el liberalismo político. "El liberalismo político está enteramente resumido en el artículo primero de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos". (68)

No obstante que la burguesía derroca al régimen absolutista, sus estructuras administrativas, en lugar de ser destruidas, son afianzadas con un carácter altamente centralizado. Si bien es cierto que en el régimen de la república la administración pública se abstiene de desarrollar la actividad económica, no por esto deja de ejercer el control político (69) sobre las fuerzas de poder establecidas en la sociedad civil. La participación de la administración pública en los conflictos sociales se hizo evidente para reprimir las alteraciones del orden político como el caso de las huelgas, por tal razón; el Estado republicano, no obstante que proclama la libertad y democracia política, es también autoritario y represivo porque es un Estado de clase, es decir, es un Estado que garantiza la hegemonía de la clase capitalista. En el absolutismo, la influencia de la burguesía es frenada por el soberano; por eso, el capital necesita un Estado gobernado por el capital para asegurar el primer plano de la dominación política, que se consolida con las formas de vida "democráticas."

Por tal motivo, las diferencias entre el Estado absolutista y el Estado republicano estriba en el número de actividades a desempeñar y no en las

(68) Duverger, Maurice, Instituciones... Pág. 90.

(69) "Control político es el conjunto de acciones que la clase dominante ejerce a través de mecanismos coercitivos correspondientes a ciertas proposiciones ideológicas, con el objeto de mantener la estabilidad política y preservar el sistema establecido." Rodríguez Araujo, Octavio, "1976: Las elecciones en México y el control político (deterioro del Bonapartismo)" en: Críticas de la economía política, México, Ediciones El Caballito, #2, enero-marzo de 1977, Pág. 138.

funciones ejercidas. "La administración liberal tan sólo se diferencia de la administración absolutista por la amplitud de sus actividades, más no por sus funciones. Por añadidura, la separación entre la justicia y la administración, la creciente división del trabajo, así como la existencia de reglas generales para las actividades administrativas, confieren a la administración liberal una mayor medida de previsibilidad y racionalismo." (70)

En suma, la formación de la administración pública capitalista es obra del Estado absolutista, que derrumbó la vida feudal al disponer de un aparato administrativo altamente centralizado, que permitió la unificación del poder político para auspiciar las condiciones del poder de la burguesía en el plano económico y, también político. Sin embargo, fue tal la fuerza que concentró en su seno el Estado absolutista, que no sólo afectó las viejas estructuras feudales, sino que también los intereses de la burguesía, limitándola además en las acciones que emprendía; en consecuencia, la burguesía como clase social dominante, requería que el Estado no la maniatara y por ello decidió el fin del régimen absolutista instaurando la forma de vida republicana.

-----  
(70) Griepenburg, Rüdiger, Función de la ... Pág. 219.

### III. - BASES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ADMINISTRACION PRIVADA.

#### 3.1. - LA COOPERACION.

La conjugación de los esfuerzos individuales da lugar al proceso de la cooperación, que se manifiesta de manera avanzada y consolidada en el modo de producción capitalista; que al impulsar el avance de las fuerzas productivas permite la obtención de la plusvalía y, por consiguiente, la generación de la riqueza socialmente necesaria.

La cooperación, como proceso de trabajo, reúne a los individuos bajo la égida del capitalista; toda acción a realizar tiene como objetivo la producción de las mercancías, así como el incremento de la plusvalía, para asegurar la reproducción del capital y concretar los fundamentos del modo de producción capitalista. (1)

El carácter capitalista de la producción está dirigido a obtener, con la compra de la fuerza de trabajo, las mayores ventajas que hagan factible el incremento de la plusvalía; para lograrlo, el obrero es sometido a las condiciones de producción donde el control capitalista se ejerce unilateralmente al determinar el conjunto de tareas a desempeñar, la forma de contratación y el salario correspondiente. Estas condiciones son el resultado de que la fuerza de trabajo es adquirida como mercancía y utilizada según la convenien

(1) "El modo de producción capitalista se caracteriza principalmente porque la forma social de producción y reproducción se hace en base a la explotación del trabajo asalariado; por la producción generalizada de mercancías; por la apropiación privada del plus trabajo que se sustenta en la propiedad privada de los medios de producción y por la acumulación en permanente expansión. "De la Peña, Sergio, El modo de... Págs. 54-55.

cia del dueño del capital que, de esta forma, la desvaloriza como potencial productor y reproductor de mercancías.

La obtención de la plusvalía constituye la ganancia real del capitalista que, de esta manera, asegura la acumulación (2) del capital para el siguiente ciclo productivo; y mientras más dinero invierta en la composición del capital constante (3), estará en mejor situación para acrecentar la ganancia mediante la producción de mercancías.

La riqueza social del trabajo depende de su grado de coordinación, es decir, mientras más armonizadas y constantes sean las acciones individuales se evita la dispersión, la lentitud y el desperdicio de los recursos disponibles; en este sentido, la cooperación, como categoría histórica, se ubica en el proceso económico como el sustento principal de la producción y circulación de mercancías, destinadas a incrementar los márgenes de la ganancia.

El capital, al emplear fuerza de trabajo, busca reproducir su valor; por eso "la producción capitalista sólo comienza, en rigor, ahí donde el mismo capital individual emplea simultáneamente una cantidad de obreros relativamente grande y, en consecuencia, el proceso de trabajo amplía su volúmen y suministra productos en una escala cuantitativamente mayor.

"El operar de un número de obreros relativamente grande al mismo tiempo

---

(2) "La inversión de la plusvalía como capital o la reversión a capital de la plusvalía se llama acumulación de capital." Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo I, Pág. 488.

(3) "Para acumular, es forzoso convertir en capital una parte del trabajo excedente. Pero, sin hacer milagros, sólo se pueden convertir en capital los objetos susceptibles de ser empleados en el proceso de trabajo; es decir, los medios de producción... Por consiguiente una parte del trabajo excedente anual deberá invertirse en crear los medios de producción y de vida adicionales, rebasando la cantidad necesaria para reponer el capital desembolsado." *Ibid.*, Pág. 489.

po, en el mismo espacio, para la producción del mismo tipo de mercancías, constituye histórica y conceptualmente el punto de partida de la producción capitalista." (4). La acción conjunta de los hombres, en términos de jornada laboral relativamente grande y ocupados simultáneamente es, en sí, una jornada de trabajo social medio. Esto se aprecia de la siguiente manera: "La jornada laboral de 12 obreros ocupados simultáneamente conforma una jornada de 144 horas, y aunque el trabajo de cada uno de los 12 diverja en menor o mayor grado del trabajo social medio, y por consiguiente el individuo necesite algo más o algo menos de tiempo para efectuar la misma operación, la jornada laboral de cada uno poseera, en cuanto desecho de la jornada laboral conjunta de 144 horas la cualidad social media.

"Para el capitalista que emplea la docena de obreros, la jornada laboral existe en cuanto jornada laboral conjunta de los 12. La jornada laboral de cada individuo existe como parte alícuota de la jornada laboral conjunta, completamente al margen de que los 12 trabajen en equipo o de que toda la conexión entre sus trabajos consista tan sólo en que laboran para el mismo capitalista. Si por lo contrario, los 12 obreros trabajan de a 2 para 6 pequeños patronos, será fortuito el que cada pequeño patrón produzca la misma masa de valor y por tanto realice la tasa general de plusvalor." (5) De esta manera cuando el capitalista contrata a los individuos separadamente, está favoreciendo la jornada de trabajo colectiva porque no hay dispersión y aislamiento de energías, sino que la suma de éstas, se traducen en la mayor tasa de plusvalía.

-----  
(4) Marx, Carlos, El Capital, México, Siglo XXI editores, 1975, Tomo I, Vol 2, Pág. 391.

(5) Ibid., Pág. 393.

La cooperación, como trabajo <sup>(6)</sup> colectivo, es fundamental para la producción de mercancías en gran escala; el valor de estas estriba no en su valor individual, sino en su valor social. El valor social de las mercancías representa el móvil de las ganancias capitalistas; además, es el centro de la explotación del trabajo asalariado porque a este, no se le retribuye la ganancia comercial obtenida con la venta de las mercancías, sino que el capitalista se apropia de la misma, una vez que la competencia y el tipo de consumidor determinan las condiciones de mercado.

El trabajo material, motor de la riqueza social, exige, como imperativo, la utilización de instrumentos técnicos de manera cooperativa para emplearse en la producción de más y mejores mercancías, con el propósito de incrementar el valor del capital inicial.

La cooperación permite y garantiza la relación e interdependencia del trabajo asalariado, así como el empleo de instrumentos técnicos necesarios para la producción de mercancías; facilita el ahorro de recursos, el diseño de los planes de producción y la utilización coordinada de la fuerza de trabajo para emprender, en escala creciente, la producción capitalista de las mercancías.

(6) "El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre proceso en que éste se realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. En este proceso, el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par de que de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior a él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando las potencias que dominan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina." Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo I, pág. 130.

cias, objetivo final para incrementar la tasa de ganancia.

Así, "la forma de trabajo de muchos que, en el mismo lugar y en equipo trabajan planificadamente en el mismo proceso de producción o en procesos de producción, distintos pero conexos, se denomina cooperación." (7)

"La cooperación permite, de una parte, extender el ámbito espacial del trabajo, y de ahí que en ciertos procesos de trabajo la vuelva necesaria la mera interconexión especial del objeto de trabajo, como en los casos de la desecación de tierras, construcción de diques, -obras de regadío, canales, carreteras, etc. De otra parte, brinda la posibilidad de restringir, en lo espacial conforme a la escala de la producción, el territorio en que la misma se desarrolla." (8)

De igual forma, la cooperación ha permitido la construcción de grandes obras a lo largo de la historia; prueba de ello son los acueductos de la Roma Imperial, las obras de infraestructura construídas en el seno de las sociedades hidráulicas, la muralla china y la edificación del Templo Mayor de Tenochtitlan, en el México Azteca. Testimonios, como los mencionados, demuestran que el trabajo humano identificado en el proceso de la cooperación ha sido y es, el factor fundamental en el diseño y realización de obras que no hubieran sido posibles mediante esfuerzos aislados e individuales.

"La cooperación es, energía que brota de la fusión de muchas energías articuladas en una simultaneidad espacial y temporal; crea una fuerza de masa, excita un rendimiento mayor y concentra volúmen de trabajo en el lugar y el tiempo requeridos." (9)

(7) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Pág. 395.

(8) Ibid., Pág. 399.

(9) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 220.

En términos de la producción capitalista, la cooperación<sup>(10)</sup> es el medio a través del cuál el trabajo humano se despoja de sus limitaciones y se dedica con lo mejor de su capacidad, a participar en el proceso económico como generador y reproductor de las mercancías. Por otra parte, el trabajo asalariado, con su cualidad de producir más de lo que consume, permite seleccionar el ámbito final de las mercancías mediante mecanismos de índole administrativa.

Así, la cooperación como forma de trabajo, integra al obrero a la producción de mercancías con un potencial físico que se desenvuelve plenamente. "En la cooperación planificada con otros, el obrero se despoja de sus trabas individuales y desarrolla su capacidad en cuanto parte de un género." (11)

La producción capitalista desarrolla la forma de la cooperación que es posible debido a la magnitud del capital que necesita mano de obra para ser empleado, es decir, el número de asalariados que es reunido en el lugar de trabajo, depende del volúmen del capital como factor que estimula la cooperación. El volúmen del capital determina la contratación de la fuerza de trabajo, y por consiguiente, la magnitud del trabajo cooperativo también está en relación al número de obreros a participar en la producción.

El sistema capitalista basado en la competencia, ganancia y concentración de los medios de producción, tiene límites para arriesgar su inversión; es

(10) "... la cooperación capitalista no se presenta como forma histórica particular de la cooperación, sino que la cooperación misma aparece como forma histórica peculiar al proceso capitalista de producción, como forma que lo distingue específicamente." Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 406-407.

(11) Ibid., Pág. 400.

ta, se realiza bajo cálculos de recuperación y nunca sobre riesgos que atenten contra la acumulación del capital.

Por eso, cuando el capitalista compra la fuerza de trabajo como mercancía y la utiliza por medio de la cooperación (12), está favoreciendo la reproducción de su capital; y mientras más voluminoso es el conjunto de asalariados que contrata, obtiene mayor plusvalor que a su vez puede multiplicar y extender. De esta manera, el capital es el factor clave para la magnitud del trabajo asalariado se realice en mayor o menor escala.

Así, "el número de los obreros que cooperan, y la escala de cooperación, dependera por tanto en un primer momento de la magnitud del capital que el capitalista individual pueda desembolsar para adquirir fuerza de trabajo, esto es, del grado en que cada capitalista pueda disponer de los medios de subsistencia de muchos obreros... La concentración de masas mayores de medios de producción en las manos de capitalistas individuales es, pues, condición material para la cooperación de los asalariados, y el volumen de la cooperación o la escala de la producción depende del volumen de dicha concentración." (13)

Como forma de trabajo, la cooperación intensifica la producción de mercancías, permite el avance de las fuerzas productivas, economiza la utilización de los instrumentos de trabajo, reduce costos, tiempo y materias primas; además, al propiciar la concentración de los asalariados y de los medios de producción, se convierte en el método eficiente para la producción de

(12) "Si los trabajadores en modo alguno pueden cooperar directamente entre sí sin estar juntos y el que se aglomeren en un espacio determinado es, por consiguiente, condición de su cooperación, los asalariados no pueden cooperar sin que el mismo capitalista, el mismo capitalista, los emplee simultáneamente, eso es, adquiera a un mismo tiempo sus fuerzas de trabajo." Ibid., Págs. 400-401.

(13) Ibid., Pág. 401.

las mercancías.

"El motivo impulsor y el objetivo determinante del proceso capitalista de producción, ante todo, consiste en la mayor autovalorización posible del capital es decir, en la mayor producción posible de plusvalor y por consiguiente la mayor explotación posible de la fuerza de trabajo por el capitalista."(14)

La cooperación, fórmula del trabajo humano, engendra a la administración no sólo como una función, sino como la expresión del modo de producción capitalista fincado en la explotación del trabajo asalariado. Por lo tanto, la administración constituye un fenómeno inevitable que asegura la reproducción del capital, sobre todo cuando la división del trabajo se desdobra en trabajo intelectual y material.

El trabajo intelectual conduce la marcha de la administración y se encarga de realizar la dominación del trabajo material. En concordancia con la estructura capitalista de la producción, cuyo rasgo principal estriba en el antagonismo de las clases sociales donde una tiene la propiedad los medios de producción, y otra es sólo propietaria de la fuerza de trabajo<sup>(15)</sup>.

La administración capitalista adquiere un rango despótico y clasista, debido a que la propiedad privada de los medios de producción así lo determina. Con esto, el capitalista como propietario, se convierte en el director de la producción de mercancías y, con su autoridad gira las ordenes necesarias para la explotación de los asalariados. La dirección capitalista refleja el poder de una clase sobre otra, y a medida que se desarrollan las fuerzas produc

(14) Ibid., Pág. 402.

(15) "El obrero es propietario de su fuerza de trabajo mientras regatea, como vendedor de la misma, con el capitalista, y sólo puede vender lo que posee, su fuerza de trabajo individual, aislada." Ibid., Pág. 404.

tivas y se ensancha el perímetro de la producción, se vuelve más despótica.

El capitalista, como director de la producción, decide las características de la planta industrial en cuanto a tamaño y volúmen de trabajo, determina el tipo de métodos, técnicas y sistemas de operación, así como los objetivos finales de la producción. "Las ordenes del capitalista en el campo de la producción se vuelven, actualmente, tan indispensables como las órdenes del general en el campo de batalla... La dirección ejercida por el capitalista no sólo es una función especial derivada de la naturaleza del proceso social de trabajo e inherente a dicho proceso; es, a la vez, función de la explotación de un proceso social de trabajo, y de ahí que esté condicionada por el inevitable antagonismo entre el explotador y la materia prima de su explotación." (16)

En este sentido, la organización capitalista del trabajo se funda en relaciones de explotación, y desigualdad. Explotación, porque el obrero por concepto de su trabajo recibe un salario como forma de pago que, a su vez, representa el consumo del trabajo realizado para producir mercancías. Sin embargo, cuando estas son vendidas en el mercado a un precio superior en relación al costo de producción, el capitalista como director se apropia de la ganancia; de esta manera, la explotación se convierte en el ribete inegable del capitalismo. Desigualdad, porque las relaciones de producción fincadas en la propiedad privada, impiden que el obrero disfrute de la riqueza generada con su esfuerzo.

Así pues, la riqueza producida colectivamente pero, apropiada de manera particular, acrecienta el carácter despótico de la dirección. La subordi-

(16) Ibid., Pág. 402.

nación del obrero respecto al capital, lo aísla de los niveles supremos de alta dirección, relacionadas con los objetos de la producción; únicamente participa de esta con su fuerza de trabajo comprada como mercancía. "El obrero es propietario de su fuerza mientras regatea, como vendedor de la misma, con el capitalista, y sólo puede vender lo que posee, su fuerza de trabajo individual, aislada." (17)

Conforme aumenta la complejidad de la producción de mercancías, el capitalista delega en un cuerpo de asalariados la tarea de vigilar y controlar a los obreros; esto obedece al principio de la división del trabajo<sup>(18)</sup>, donde el trabajo material e intelectual se van separando cada vez más, encomendándose al segundo la función de organizar y coordinar la producción de mercancías y la supervisión del trabajo material.

Ahora el capitalista, como propietario, contrata gerentes con atribuciones de mando encargados de controlar el proceso productivo vigilando de cerca las labores del obrero, responsabilizándose de la función administrativa de la unidad económica. "Al igual que un ejército requiere oficiales militares, la masa obrera que coopera bajo el mando del mismo capital necesita altos o-

(17) Ibid., Pág. 404.

(18) El avance de las fuerzas productivas, provoca la separación del trabajo manual e intelectual; sin embargo, para los ideólogos del capital, constituye una virtud de la gerencia que, a su vez, omite la lucha de clases "El hombre del salón de planeamiento, cuya especialidad bajo la administración científica es hacer planes anticipados, encuentra invariablemente que el trabajo puede hacerse mejor y más económicamente por medio de la subdivisión del trabajo... cada acción de cada mecánico debe ir precedida de diversos actos preparatorios ejecutados por otros hombres... Todo esto comporta una división casi por igual de las responsabilidades y del trabajo entre la dirección y el trabajador." Taylor W, Frederick, Principios de la administración científica, México, Herrero Hermanos, 1972, Pág. 42.

ficiales (dirigentes, managers) y suboficiales industriales (capataces, foremen, overlokeros, contre-maitres) que durante el proceso de trabajo ejerzan el mando en nombre del capital." (19)

"El capitalista dota de mando a gerentes asalariados, para dejar el mismo de ser gerente y conservarse como propietario; ahora la gerencia no sólo planifica el trabajo que se plasma en la producción, es decir, el de los obreros, sino que también el trabajo administrativo que se plasma en la gestión; el capitalismo ha creado en los administradores una nueva categoría de obreros, los de cuello blanco." (20)

La supervisión que ejercen los asalariados que desempeñan el trabajo intelectual, es con el propósito de asegurar que la producción de mercancías se realice conforme a los planes previstos y programas señalados, cuidando de cerca que el trabajo material no se interrumpa o rezage en las operaciones. La preocupación de los gerentes y del capitalista, estriba en que de la resistencia y la coordinación de los obreros, depende el pago de los sueldos y salarios, la revalorización del capital, el incremento de la tasa de ganancia, la eficiencia y en cierto sentido, el carácter de la empresa. (21)

Por eso, el trabajo material es motivo de constantes, rígidos y severos controles, pues en él descansan los objetivos de la explotación capitalista.

Paralelamente, la función de la administración consiste en adecuar los medios

(19) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo 1, Vol. 2, Págs. 403-404.

(20) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 234.

(21) "Los factores de precios, normas productivas, financiamiento, trabajo, condiciones laborales, disponibilidad de insumos y explotación, entre otros, tienen un peso diferente en cada tipo de organización productiva y en cada rama. Por tal razón la forma y dimensión de la acumulación cambia, pese a que en todos los casos se sustenta en la explotación del trabajo y en la concentración de excedente." De la Peña, Sergio, El modo... Pág. 155.

operativos a las exigencias de producción y el primer recurso que utiliza para ello, es el obrero mismo.

Como la empresa capitalista opera bajo la óptica de la eficiencia y la ganancia, instrumenta formas de supervisión que aseguran la explotación del trabajo material, el cual es sometido a disposiciones reglamentarias que controlan su permanencia en el área de operaciones; de ahí, la importancia de la supervisión por cuidar y vigilar que el proceso productivo se cumpla de acuerdo a las directrices del capitalista.

Cabe advertir que el trabajo material constituye el soporte de la eficiencia; si bien esta aparece como un logro de los gerentes, nosotros decimos que depende de la resistencia y producción del obrero. De esta forma, no se explicarían los controles tan marcados para reprimirlo. Por lo tanto, lo que aparece como virtud festejada por la gerencia respecto al logro de la eficiencia, carece de fundamento porque, la obtención de la misma, es producto del trabajo material.

La administración capitalista concreta la función de explotación mediante la implementación de métodos y procedimientos que condicionan la acción del trabajo material a partir del reclutamiento, selección, contratación e introducción al puesto; además, el empleo de los instrumentos de trabajo destinados a la producción de mercancías, son seleccionados al margen de lo obrero; y este, se ve obligado a cuidarlos<sup>(22)</sup> cuando los utiliza, ya que cualquier

(22) "El obrero trabaja bajo el control del capitalista, a quien su trabajo pertenece. El capitalista seguido de vigilar que este trabajo se ejecute como es debido y que los medios de producción se empleen convenientemente, es decir, sin desperdicio de materias primas y cuidando de que los instrumentos de trabajo se traten bien, sin desgastarse más que en aquella parte en que lo exija su empleo racional." Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo I, Pág. 137.

daño o desperfecto de los mismos, se paga descontándose parte de su salario.

Aunado a lo anterior, el trabajo material también es controlado con medidas elaboradas por los cuadros de administración, en lo que se refiere a promociones, ascensos, recompensas, incremento salarial, sanciones y despido. Estos mecanismos de represión, son empleados de acuerdo a las condiciones de la empresa capitalista y se van renovando de generación en generación.

La administración capitalista con su carácter superestructural, esta con formada por funciones de control que se advierten en:

1. - La compra de la fuerza de trabajo.
2. - La explotación <sup>(23)</sup> del trabajo asalariado.
3. - La coacción física (reglamentación de las condiciones de trabajo)
4. - La apropiación de la plusvalía (trabajo no retribuido al obrero)
5. - La supervisión del trabajo material.
6. - El intercambio de los productos del trabajo material (mercancías)
7. - Las decisiones de mercado (venta de las mercancías y obtención de la plusvalía).

El capitalismo como sistema de organización económica fundamentado en la propiedad privada, se reproduce gracias a la cooperación de los asalariados y por la función de la administración, con lo cual se elaboran las mercancías, y se obtiene la plusvalía correspondiente. La cooperación y la administración, son el binomio en el que descansa la ganancia capitalista; la cooperación facilita que la riqueza del trabajo material sea más amplia y de mayor calidad; la adminis-

(23) "En el capitalismo la explotación consiste en la apropiación del plustrabajo convertido en mercancía, es decir, la apropiación de valores de cambio creados por el trabajo asalariado." De la Peña, Sergio, El modo... Pág. 113.

tración, como superestructura, subordina y explota al obrero debido a que lo mantiene separado de los medios de producción, es decir, la administración como, expresión del trabajo intelectual, es el baluarte protector de la categoría histórica denominada propiedad privada.

El trabajo intelectual realiza la función del proceso administrativo<sup>(24)</sup> y se encarga de manejar, coordinar y vender las mercancías producidas colectivamente mediante el proceso de cooperación; resulta pues, que la ganancia obtenida en el mercado pasa a poder de la administración para trasladarla como beneficio al capitalista que, de esta manera, garantiza y reproduce el valor del capital.

El trabajo material, como una mercancía<sup>(25)</sup> del capital, tiene un ambiente difícil, complejo y competitivo; acude al mercado por necesidad de subsistencia y tiene que adaptarse a condiciones materiales que no han sido creadas por él, y someterse objetivamente a los fines de la producción capitalista. La riqueza del trabajo material consiste en ser creativo, en producir más de lo que consume; sin embargo, está imposibilitado para disponer de los canales de circulación y distribución de las mercancías, debido a que los mismos

(24) "Administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar." Con esta fórmula simplista y mecánica, se pretende explicar la naturaleza histórica de la administración tanto en el gobierno como en la empresa privada. Este dogma más que principio, fue elaborado por: Henry Fayol, en su obra, Administración Industrial y General, México, 1972, Editorial Herrero Hermanos, S.A., Pág. 138.

(25) "... El capitalista paga, por ejemplo, el valor de un día de fuerza de trabajo. Es por tanto, dueño de utilizar como le convenga, durante un día, el uso de esa fuerza de trabajo, ni más ni menos que el de otra mercancía cualquiera... al comprar la fuerza de trabajo, el capitalista incorpora el trabajo del obrero, como fermento vivo, a los elementos muertos de creación del producto..." Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo I, Pág. 137.

son propiedad del capitalista que, a la vez delega, en los asalariados administrativos la responsabilidad de manejarlos.

El aparato productivo del capitalismo creado a merced del trabajo material, es manejado directamente por la administración a través del establecimiento de precios, compra-venta de las mercancías, apertura de mercados y selección de áreas de consumo con carácter estratégico. Con esto, la administración capitalista, inmersa en el marco de la competencia, se ve obligada a adaptar constantemente la unidad económica a las condiciones cambiantes y complejas del medio social.

La cooperación, como proceso de trabajo <sup>(26)</sup> inscrita en el modo de producción capitalista, es el medio que integra la cadena de la explotación formada por: el capital que la hace posible, la dirección, la administración y la supervisión. Así, el trabajo material en cuanto creación, producción y resistencia, queda circunscrita a los imperativos de la tasa de ganancia.

Los órganos, estructuras y funciones del "proceso administrativo", que expresan el carácter despótico y explotador de la producción de mercancías, se adaptan constantemente hasta alcanzar etapas de sofisticación (administración por objetivos y desarrollo organizacional) tendientes a resaltar que la administración no es el resultado de las contradicciones de clase, sino "meta superior del progreso humano".

Los ideólogos de la administración científica han elaborado "principios

(26) "El proceso de trabajo es la actividad racional encaminada a la producción de valores de uso, la asimilación de las materias naturales al servicio de las necesidades humanas, la condición general del intercambio de materias entre la naturaleza y el hombre, la condición natural eterna de la vida humana, y por lo tanto, independiente de las formas y modalidades de esta vida y común a todas las formas sociales por igual." Ibid., Pág. 136.

administrativos" (27) con el carácter inmutable, como si la realidad socio-económica permaneciera estática; además, la explican desde el punto de vista del historicismo, y no como producto del esfuerzo del trabajo material; pretenden uniformar los procedimientos administrativos, dejando de lado el avance de las fuerzas productivas y los cambios gestados en la vida social. Pero también hay quienes, sin ser gerencialistas, describen y explican el surgimiento de la administración capitalista, a partir de fábulas donde dos hombres movilizan una piedra (28). Este burdo ejemplo carece de base histórica y escapa a toda lógica.

La llamada "administración científica" (29) estudia y analiza los problemas y alcances de la función administrativa a partir del hombre abstracto, cuan

-----

(27) Fayol, elabora 14 "principios administrativos" a saber: La división del trabajo, la autoridad, la disciplina, la unidad de mando, la unidad de dirección, la subordinación de los intereses particular al interés general, la remuneración, la centralización, la jerarquía, el orden, la equidad, la estabilidad de personal, la iniciativa, la unión del personal. Fayol, Henry, Administración Industrial, . . Pág. 158.

(28) Simon, Herbert, Administración, . . Pág. 2.

(29) "La llamada administración científica es un intento por aplicar los métodos de la ciencia a los problemas crecientemente complejos del control del trabajo en las empresas capitalistas en rápido crecimiento. Le faltan las características de una verdadera ciencia porque sus supuestos no reflejan más que la perspectiva del capitalismo respecto a las condiciones de producción. Surge a pesar de las protestas en contrario, no del punto de vista de la administración de una fuerza de trabajo recalcitrante en un marco de relaciones sociales antagónicas. No intenta descubrir y confrontar la causa de esta condición, sino que la acepta como un supuesto inexorable, como una condición "natural". Investiga no al trabajo en general sino la adaptación del trabajo a las necesidades del capital. Se introduce en el lugar del trabajo no como el representante de la ciencia sino como el representante de la administración patronal enmascarada con los arcos de ciencia." Braverman, Harry, Trabajo y capital monopolista, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1975, Págs. 106-107.

do la realidad contradictoria nos explica, que el hombre concreto, perteneciente a una clase social, surge en los vaivenes de la lucha de clases, es decir, donde la explotación de una clase sobre otra encuentran su origen en la propiedad privada de los medios de producción.

Las contradicciones del modo de producción capitalista llevan aparejadas transformaciones cuantitativas y cualitativas en la estructura económica y social; por lo tanto, la administración, como elemento superestructural no es ajena a los movimientos de las fuerzas productivas. Con esto sostenemos que las categorías administrativas no tienen un alcance ilimitado y, por lo tanto, no pueden englobar a todo tipo de sistema-económico.

El capitalismo, como modo de producción, refleja las condiciones materiales de producción donde las clases sociales, como motor de la historia, se desarrollan en concordancia con la realidad contradictoria. Las contradicciones son el efecto de que una clase en razón de su carácter explotador que, como dueña de los medios de producción, domina y somete a la que únicamente es dueña de su fuerza de trabajo: la de los asalariados.

La administración empresarial es el reflejo de la supremacía de la clase capitalista en relación a la clase obrera y no la convivencia "armoniosa" de las dos clases. El propietario del capital tiene como objetivo la reproducción de sus ganancias; para ello contrata asalariados que, mediante la cooperación y ejercicio de la dirección despótica, se reúnen en un mismo lugar para realizar, con eficiencia, la producción de las mercancías.

La organización coercitiva del trabajo descansa en la superestructura administrativa, la cual hace rendir más el valor del capital mediante la explota-

ción y represión de la fuerza de trabajo. Así, las energías, la capacidad y la resistencia del obrero, están encaminadas a producir mercancías para generar plusvalía.

La resultante de la organización capitalista del trabajo es que la plusvalía, como objetivo final del empresario, acrecienta la extensión de los mecanismos administrativos en perjuicio del trabajo material, sometándolo cada vez más, con su capacidad y habilidad, a las condiciones materiales de la producción de mercancías.

El capitalismo asentado en la competencia y la tasa de ganancia, armoniza e integra con la cooperación el potencial del trabajo asalariado, particularmente el trabajo material, y conjuntamente lo explota y somete a condiciones materiales en las cuales la fuerza de trabajo es considerada como una mercancía que es capaz de producir otras mercancías. Así, la cooperación, como elemento del modo de producción capitalista, constituye el origen de la administración empresarial, cuyas formas de poder y autoridad se encuentran en las funciones de dirección, supervisión y control.

### 3.2.- LA DIVISION DEL TRABAJO.

La división social del trabajo en el seno de las sociedades humanas provoca grandes y profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, dando lugar al surgimiento de las funciones sociales de manera diferenciada y especializada; es decir, con la división del trabajo, el capitalismo, a diferencia de otros modos de producción, distingue a las clases sociales con un carácter

profundamente político y económico.

La división del trabajo, al diferenciar a las clases sociales, las sitúa en posiciones contradictorias y antagónicas debido a que la propiedad privada de los medios de producción corresponde al capitalista; paralelamente, el trabajo asalariado es separado de los medios de producción. Únicamente vende su fuerza de trabajo y, sólo en el desempeño de la jornada, tiene contacto transitorio con los instrumentos de producción.

La existencia de las clases sociales en el proceso de producción plantea también relaciones de dominación y subordinación como condición necesaria para la obtención de la plusvalía. Con esta ventaja, el capitalista emplea determinadas estrategias para acelerar la producción de mercancías; cuenta para ello, con la fuerza de trabajo especializada, recursos económicos e instrumentos técnicos que le permiten ampliar la acumulación del capital.

La cooperación y la división del trabajo, constituyen las bases de la organización capitalista del trabajo. La primera permite integrar los esfuerzos y capacidades individuales; la segunda contribuye a incrementar la plusvalía, porque el trabajo asalariado está circunscrito a la realización de operaciones particulares como rasgo característico de la especialización.

La cooperación, como proceso histórico, viene a concretarse en la división del trabajo, fase en la que el individuo se desenvuelve de acuerdo a su especificidad y capacidad en las áreas de la producción. Ahora el trabajo, en su esencia psíquica y física, queda delimitado claramente y los oficios y actividades en el orden manual e intelectual se van diferenciando cada vez más.

Tenemos pues, que la "cooperación fundada en la división del trabajo asu

me su figura clásica en la manufactura... que surge de dos maneras: La primera consiste en reunir en un taller, bajo el mando del mismo capitalista, a trabajadores pertenecientes a oficios artesanales diversos e independientes, por cuyas manos tiene que pasar un producto hasta su terminación definitiva... La segunda se origina también siguiendo un camino inverso. Muchos artesanos que producen lo mismo o algo similar, por ejemplo papel, o tipos de imprenta o agujas, son utilizados simultáneamente por el mismo capital en el mismo taller." (30)

Con la manufactura se determina el impulso del trabajo especializado; la especialización va definiendo las ramas de trabajo que posteriormente se traducirán en planes de operación de gran envergadura. La cooperación de los artesanos mediante el trabajo parcial y fragmentado, explicado en la división del trabajo, es característica primordial de las condiciones capitalistas de producción.

La división del trabajo dentro de la manufactura va desarrollando las aptitudes del artesanado en un campo de acción limitado, debido a la ausencia de técnicas avanzadas; los instrumentos de trabajo son atrasados cuando no rudimentarios. Sin embargo, cabe destacar que los inicios del trabajo manufacturero empiezan a traducirse en actividades de individuos detallistas que únicamente tienen por función desempeñar ininterrumpidamente la responsabilidad asignada y sentar las bases de la especialización ampliada.

Por tanto, la producción capitalista, auspicia que el trabajo artesanal sea capaz de elaborar productos finales completos es decir, el especialista de oficios se concretó a terminar su parte correspondiente para hacer posible

(30) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 409-410.

la producción global. La fragmentación del trabajo humano se convierte en la constante del proceso manufacturero.

"El artesanado continúa siendo la base, base técnica estrecha que excluye, en realidad, el análisis científico del proceso de producción, ya que todo proceso parcial recorrido por el producto debe ser ejecutado como trabajo parcial de índole artesanal... la destreza artesanal continúa siendo la base del proceso de producción, cada obrero queda ligado exclusivamente, a una función parcial y su fuerza de trabajo se transforma en órgano vitalicio de dicha función. Por último, esa división del trabajo constituye un tipo particular de la cooperación, y varias de sus ventajas derivan de la esencia general de la cooperación y no de esa forma particular de la misma." (31)

En una sociedad dividida en clases, la fuerza de trabajo se intercambia como mercancía y con la división del trabajo se abarata la compra de la misma. El asalariado (artesano) tiene que adaptarse a las condiciones de la producción capitalista; ahora interesa la terminación de productos finales elaborados con la intervención del especialista, a fin de obtener para la administración capitalista, los rendimientos de la eficiencia y la productividad.

La administración capitalista tiene como objetivo reproducir el capital; para ello, contrata el artesano con la categoría de asalariado, lo reúne con otros en el mismo lugar, y define la magnitud y calidad de la producción. Así, las formas de cooperación suplantán el carácter aislado del artesano y la misma es auspiciada por el capital; por tanto dista mucho de ser voluntaria.

La manufactura como instancia que congrega varios oficios, significa

-----  
(31) Ibid., Pág. 412.

en criterios de administración, el surgimiento de la departamentalización, debido a que cada función especializada, obedece al principio de la división del trabajo; esto se corrobora porque el artesano queda circunscrito a una función particular de la producción, y hace de su esfera de acción un órgano constante de ejecución. La departamentalización es consecuencia de la división del trabajo y no de la especialización, como sostienen los seguidores de la teoría neoclásica de la organización (Gulick y Urwick).

La departamentalización como sub-división de la división social del trabajo, se caracteriza por el manejo de funciones económicas y administrativas específicas, pero integradas a la producción global de las mercancías que son ejecutadas en un mismo momento. De igual manera ocurre con el trabajo artesanal que no obstante implica parcialidad, tiene ritmo de ejecución general para cada oficio.

"La división manufacturera del trabajo, pues, no sólo simplifica y multiplica los órganos cualitativamente diferentes del obrero colectivo social, sino que además genera una proporción matemáticamente fija para el volumen cuantitativo de esos órganos, vale decir, para el número relativo de obreros a la magnitud relativa de los grupos de obreros en cada función especial. Desarrolla, a la par de la subdivisión cualitativa, la regla y proporcionalidad cuantitativas del proceso social del trabajo.

"Las diversas manufacturas combinadas constituyen entonces departamentos de una manufactura global, más o menos separados en el espacio, y a la vez procesos de producción recíprocamente independientes cada uno con su propia división del trabajo." (32)

-----  
(32) *Ibid.*, Págs. 421-423.

La manufactura como trabajo fragmentado y parcializado, se puede concebir de manera cooperativa no como un todo homogéneo y coherente, sino como la suma de las partes con un marcado carácter heterogéneo, donde el valor de los productos radica en el trabajo colectivo. En este sentido, la parcialización del trabajo desvaloriza el potencial físico y psíquico del obrero frente a la esfera de la administración capitalista, no cuenta de manera individual, sino que ocupa un lugar en la producción pero como obrero colectivo.

"El obrero colectivo posee ahora, en un grado igualmente elevado el virtuosismo, todas las cualidades productivas y las ejerce a la vez de la manera más económica puesto que emplea todos sus órganos individualizados en obreros o grupos de obreros particulares, exclusivamente para una función específica." (33)

La administración capitalista explota en su beneficio el carácter unilateral y "eficiente" de la manufactura de modo tal que el artesano es sometido a las condiciones de producción, sin haber intervenido su creación. El objetivo es fragmentar el potencial del artesano y economizar el uso de los medios de producción.

Las ventajas de ahorro, tiempo y energía, incrementan el valor del capital porque la administración se encarga de asignar las tareas a realizar, así como los objetivos a conquistar. La administración capitalista centra su interés en mejorar también los instrumentos de trabajo para su uso colectivo, dando lugar además a la capacidad y competencia de los obreros que en esta forma serán contratados conforme a una jerarquía de "aptitudes". (34)

-----  
(33) Ibid., Pág. 425.

(34) "La premisa de la psicología industrial era que, al usar pruebas de aptitud, era posible determinar por adelantado la adaptabilidad de los obreros para variadas posiciones clasificándolos de acuerdo a grados de "inteligencia", "destreza manual", "proclividad a los accidentes" y conformación general al "perfil deseado por la gerencia." Braverman, Harry, Trabajo y ...  
Pág. 173.

La división del trabajo (35) provoca cambios en los marcos de la administración capitalista, el trabajo físico e intelectual se diferencia a medida que avanza la producción de mercancías; entonces, la función de administración y organización, se llevará a cabo por el trabajo intelectual que por su naturaleza no produce plusvalía y el trabajo material a cuenta de los obreros.

Con la manufactura, el trabajo intelectual y material tiene su valor colectivo. Al primero concierne la responsabilidad de planear y programar la producción de mercancías, para ello organiza por medio de la administración, la implementación de los objetivos de producción, establecimiento de los requerimientos y la cantidad de la mano de obra, estratificación de los asalariados de acuerdo a aptitudes y salarios, delimitación del ámbito de competencias y establecimiento del monto para obtener la plusvalía; al segundo le corresponde, con su capacidad de creación, resistencia y destreza, la producción de mercancías que posteriormente serán adquiridas y consumidas en el mercado. Así, las condiciones capitalistas del trabajo son las que provocan la deshumanización del obrero para hacer posible la producción de mercancías y la obtención de la plusvalía.

Con el desarrollo de la manufactura, se acrecienta la complejidad de la producción de mercancías, ahora la dinámica del modo de producción capitalista para efectos de expansión y diversificación, exige que las relaciones

(35) "La división del trabajo, que originalmente no pasaba de la división del trabajo en el acto sexual y, más tarde, de una división del trabajo introducida de un modo "natural" en atención a las dotes físicas (por ejemplo, la fuerza corporal), a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etc. La división del trabajo sólo se convierte en verdadera división a partir del momento en que se separan el trabajo físico y el intelectual." Marx, Carlos, Federico, Engels, La Ideología... Pág. 32.

económicas tengan un mayor grado de madurez.

"Siendo la producción y circulación de mercancías el supuesto general del modo capitalista de producción, la división manufacturada del trabajo requiere que la división del trabajo dentro de la sociedad haya alcanzado ya cierto grado de madurez y desarrollo y viceversa: la división manufacturera del trabajo reaccúa desarrollándola y multiplicándola sobre esa división social del trabajo." (36)

Se establece entonces una dialéctica entre la manufactura y la división del trabajo: la manufactura auspicia el avance de las fuerzas productivas; la gama de oficios aumenta la especialización de actividades, y como estas giran en torno a la competencia, la calidad de la mano de obra tiene que ir en aumento; por lo tanto, la actividad económica va exigiendo mejores productos elaborados y, a su vez, la división del trabajo avanza en la medida en que los obreros realizan de manera constante, detallada y especializada las operaciones de trabajo, es decir, la repetición mecánica de una operación es lo que permite la especialización del trabajo humano y el desarrollo de los instrumentos técnicos.

Así pues, la división social del trabajo (37), como rasgo fundamental de la sociedad capitalista, constituye la categoría mayor del conjunto de las

(36) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Pág. 430.

(37) "La división social del trabajo divide a la sociedad en diferentes ocupaciones, cada una adecuada a una rama de producción; la división detallada del trabajo destruye las ocupaciones, consideradas en este sentido, y convierte al obrero en incapaz de realizar ningún proceso de producción completo." Braverman, Harry, Trabajo y ... Pág. 93.

funciones sociales, y la división manufacturera da lugar al trabajo parcializado y detallado.

Por otra parte, la administración capitalista, al operar competitivamente, maneja en su beneficio el volumen del capital y las ventajas de la división manufacturera del trabajo para concentrar los medios de producción y los instrumentos específicos y particulares del artesano; por lo tanto, la desventaja de este frente al capitalista es notoria y abismal.

De esta manera, la venta de los productos se realiza como la suma de los trabajos parciales en beneficio del capitalista; así, "La división del trabajo en el interior de la sociedad está mediada por la compra y la venta de los productos de diversos ramos del trabajo; la interconexión de los trabajos parciales en la manufactura, a su vez, por la venta de diversas fuerzas de trabajo al mismo tiempo capitalistas, que las emplea como fuerza de trabajo combinada. La división manufacturera del trabajo supone la concentración de los medios de producción en las manos de un capitalista; la división social del trabajo, el fraccionamiento de los medios de producción entre muchos productores de mercancías independientes unos de otros." (38)

La administración capitalista explota, para su beneficio, las ventajas de la división del trabajo y, con ello, consigue abarcar la fuerza de trabajo porque el uso de la misma depende del interés del capital, es decir, la fuerza del trabajo al ser utilizada en la producción de mercancías es desvalorizada por las condiciones del mercado, debido a que en este acude en gran volumen, no obstante que encierra un gran potencial el volumen de la misma, provoca su

(38) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Pág. 433.

propia desvalorización.

El trabajo material es sometido a las condiciones de producción capitalista (39), donde existen las escalas de salarios, a las cuales queda adscrito y que están muy por abajo de lo que realmente produce. La explotación del trabajo material es el soporte de la acumulación del capital porque al producir más de lo que consume, propicia la generación de la plusvalía que va a dar directamente a la bolsa del capitalista.

Con el surgimiento del taller, la administración capitalista implicaba también problemas de organización. La producción de las mercancías requería el manejo de los recursos financieros, materiales y técnicos, y el diseño de las tareas a realizar; de esta forma, la dirección del taller constituye el testimonio del manejo de las técnicas de administración cuyo avance es producto de la mecánica manufacturera.

La administración capitalista (40) empezó a configurarse desde la época de la manufactura; el funcionamiento de los talleres implicaba, desde entonces, la organización de departamentos debido a que las actividades a desarrollar pa

(39) "La necesidad de ajustar el obrero al trabajo en su forma capitalista, para superar la resistencia natural intensificada por los rápidos cambios de la tecnología, las relaciones sociales antagónicas y la sucesión de las generaciones, no termina por tanto con la "organización científica del trabajo", sino que se convierte en un rasgo permanente de la sociedad capitalista." Braverman, Harry, Trabajo y ... Págs. 168-169.

(40) "... las funciones de administración fueron iniciadas por la práctica del trabajo cooperativo. Incluso una conjugación de artesanos que ejercen independientemente requiere coordinación, si se considera la necesidad para la dotación de un lugar de trabajo y el ordenamiento de los procesos dentro de él, la centralización del aprovisionamiento de materiales, incluso la más elemental programación de prioridades y asignaciones, y el mantenimiento de datos de costos, listas de pagos, materiales, productos terminados, ventas, créditos y el cálculo de pérdidas y ganancias." *Ibid.*, Págs. 77-78.

ra producir las mercancías eran asignadas de manera fragmentada a los obreros. Por tanto, la manufactura acrecienta la competencia parcial del obrero hasta convertirlo en un autómata de la producción capitalista.

"La manufactura no sólo somete a los obreros antes autónomos, al mando y a la disciplina del capital, sino que además crea una gradación jerárquica entre los obreros mismos, no se distribuyen los diversos oficios parciales entre individuos distintos, sino que el individuo mismo es dividido, transformado en un mecanismo automático impulsor de un trabajo parcial." (41)

La división del trabajo, como proceso socio-económico inmerso en la producción capitalista, garantiza que la producción de las mercancías sea más "eficiente" porque se realiza con la parcialización (42) del trabajo humano, para concretar así, la elaboración de los productos finales destinados a ingresar en calidad de venta en las áreas del mercado.

### 3.2.1.- EL PROCESO DE TRABAJO EN LA MANUFACTURA.

La manufactura combina oficios que en primera instancia estaban dispersos, permite en escala la cooperación y hace más productivo el trabajo a realizar. Aunada a la división del trabajo, permite la autonomía de los trabajos parciales donde existe una relación directa entre las etapas de la producción.

Además, la manufactura permite la uniformidad y sincronización de las

(41) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 438-439.

(42) Con "La división del trabajo... no sólo están separadas las operaciones una de otra sino que están asignadas a diferentes obreros. Aquí tenemos no sólo el análisis del proceso de trabajo sino la creación del trabajo fragmentario. Ambos pasos dependen de la escala de la producción... Cada paso representa un ahorro en el tiempo de trabajo." Braverman, Harry, El trabajo y... Pág. 98.

tareas evitando con ello desviaciones e interrupciones que van en detrimento del proceso de producción. Así pues, la uniformidad y constancia caracterizan a la organización manufacturera del trabajo y auspician la realización de operaciones con fines productivos y eficientes. El trabajo manufacturero, apoyado en la cooperación, es dinámico y, a la vez, facilita el ahorro de tiempo para la elaboración de los productos.

La mecánica manufacturera establece sus propias leyes de operación, es decir, leyes técnicas del proceso de producción capitalista. "1. - El resultado del trabajo de uno constituye el punto de arranque para el trabajo del otro. Se determina por la experiencia del tiempo de trabajo necesario en cada proceso parcial para obtener el efecto útil deseado, y el mecanismo total de la manufactura se funda en el supuesto de que en un tiempo de trabajo dado se alcanzará un resultado dado. . . . En la manufactura el suministro de una cantidad dada de productos en un espacio dado de tiempo, se convierte en la ley técnica del proceso de producción mismo. 2. - Operaciones diferentes requieren lapsos desiguales para su ejecución y en los mismos espacios de tiempo, por ende, suministran cantidades desiguales de productos parciales. Por eso sí el mismo obrero debe efectuar siempre, día tras día, sólo la misma operación, tendrán entonces que emplearse diversas cantidades proporcionales de obreros para las distintas operaciones: por ejemplo: 4 fundidores y 2 desmolidores por cada pulimentador en una manufactura de tipos de imprimir en la cual el fundidor funde 2,000 tipos por hora, el desmolidor 4,000 y el pulimentador pule 8,000. 3. - La división manufacturera del trabajo, pues, no sólo simplifica y multiplica los órganos cualitativamente diferentes del obrero colectivo so-

cial, sino que además genera una proporción matemáticamente fija para el volúmen cuantitativo de esos órganos, vale decir, para el número relativo de obreros o la magnitud relativa de los grupos en cada función especial desarrolla a la par de la subdivisión cualitativa, la regla y proporcionalidad cuantitativas del proceso social del trabajo." (43)

El dominio del capital sobre el trabajo es condición insoslayable de la producción capitalista. En la manufactura se establecen las bases en las cuales se manifiesta la dominación del capital sobre el trabajo, por medio de la administración; es decir, la administración capitalista asume la hegemonía sobre el trabajo asalariado, a través de las formas de cooperación simple y de la manufactura. Además la administración es el instrumento que "racionaliza" la explotación de los asalariados para obtener la plusvalía relativa.

"La administración es un medio para producir plusvalía relativa; pero para que la administración pueda cumplir esta función, el trabajo debe de estar realmente supeditado al capital; por esa razón, nosotros consideramos a la cooperación simple y a la manufactura como formas transitorias de organización del trabajo hacia la verdadera organización científica del trabajo, es decir, administración; fenómeno propio de la cooperación fabril." (44)

La división del trabajo separa al trabajo intelectual y material y asegura la dominación del primero. La administración capitalista, expresión del mercado de producción capitalista es, también, una función que concreta la relación de explotación y subordinación, es decir, se caracteriza por repre-

(43) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol. 2, Págs. 420-421.

(44) Flores Cruz, Cipriano, La Administración capitalista del trabajo, la teoría administrativa en el capital de Marx, México, UNAM, Tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1978, Pág. 132.

sentar la fase del trabajo intelectual del "proceso administrativo" para someter al obrero a los imperativos de la producción.

La manufactura engendra el desarrollo de la división del trabajo; nace con la combinación de diversos oficios, donde la dominación del capital sobre el trabajo se realiza de manera constante. El capitalista reúne a los asalariados en un mismo lugar y, en el caso de la manufactura, los artesanos desarrollan diversos oficios de manera especializada.

Es con la división del trabajo donde la especialización y la habilidad, son los factores que caracterizan al obrero capaz y competitivo; con la división del trabajo el obrero se adapta a los requerimientos de la producción de manera particular, es decir, como el "recurso" que hace posible la producción de mercancías más allá de su capacidad de consumo, y que es sometido a las condiciones materiales de producción de manera fragmentada y parcial para explotar al máximo su capacidad de creación y reproducción de mercancías, para obtener la plusvalía.

La especialización convierte al obrero en un ente automático y repetitivo, y lo circunscribe a operaciones específicas de producción. Por eso el obrero, individualmente en cuanto a trabajo realizado frente al capitalista, no tiene valor; sólo el trabajo colectivo o sea la suma de las energías individuales, es lo que confiere valor social a la producción.

La concentración de los medios de producción y de la fuerza de trabajo en la manufactura, permite el dominio del capital sobre los asalariados, abate costos, sincroniza mejor cada una de las tareas artesanales; en fin, la eficiencia en la producción es el móvil último del dueño del capital, y la dirección

ción de este sobre los asalariados se acentúa.

"La dirección del capital, la reunión de obreros con oficios afines o diferentes y la concentración de los medios de producción orientados a la producción de valor con un ahorro de tiempo, son el fundamento de la conformación de la organización manufacturera del trabajo." (45)

Conforme se desarrollan las condiciones materiales de producción, cambian las formas de trabajo; así, el oficio caracteriza al obrero completo y dedicado con lo mejor de su capacidad a la elaboración de los productos finales, con lo cual no se desvaloriza brutalmente su potencial de creación y reproducción. Por otro lado, el surgimiento de la especialización derivado de la división social del trabajo, contempla al obrero fragmentado y dedicado únicamente a la realización de operaciones específicas.

"No hay, que confundir el oficio con la especialización; mientras que el primero es la capacidad y habilidad que tiene el trabajador para la elaboración total de un producto, de tal manera que tiene un dominio de todo el proceso de producción, el segundo tiene el dominio parcial del proceso de producción y sólo elabora una parte del producto." (46)

Por ello, en el capitalismo lo único que tiene valor es el trabajo combinado, es decir, realizado colectivamente. "El obrero total combinado", como mecanismo viviente de la organización manufacturera del trabajo, se expresa como cuerpo locomotor a través de la división del trabajo. La reunión de obreros con oficios afines o diferentes eleva la potencia productiva del trabajo, es

(45) Ibid., Pág. 113.

(46) Ibid., Pág. 113.

decir, la cooperación de obreros con oficios afines o diferentes en base a una división del trabajo, permite producir más en menos tiempo." (47)

La administración capitalista, que descansa en la organización manufacturera del trabajo, como relación social implica el dominio del capital sobre el trabajo, relación que se concreta con la explotación. La administración es el instrumento de control que el capital utiliza para someter a los asalariados en las diversas etapas de la producción; corresponde a la administración marcar las directrices de la producción de mercancías en cuanto a volúmen, costos, precios y utilidades es decir, el poder del capital se manifiesta por medio de la administración de manera contundente y clara.

La producción capitalista es altamente especializada; pero la especialización de la misma deviene de la manufactura porque, en esta fase, el obrero parcial mejora la calidad del trabajo mediante el perfeccionamiento de los métodos, técnicas y sistemas de producción, es decir, el avance de las herramientas de trabajo proviene del desarrollo parcializado de los obreros y que, como medios de producción, son propiedad capitalista.

Abatir costos para ser eficientes, es la constante de la administración capitalista. La eficiencia es producto del trabajo cooperativo, ya que este garantiza la concentración de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, evitando así la dispersión de los recursos y las actividades. Sin embargo, el logro de la eficiencia para los ideólogos del capital estriba en la capacidad de la administración para conducir el proceso productivo; por lo tanto, se encargan de difundir, hasta la saciedad, la extraordinaria habilidad de los

(47) Ibid., Pág. 116.

administradores de empresas como los artífices de los niveles de eficiencia.

Las "escuelas" de la administración establecen "principios" (48) de dudosa validez universal, porque omiten el estudio de las condiciones históricas de la propia administración; sin embargo, han logrado difundir como categorías inmutables, lo que simplemente son "proverbios administrativos". Sin embargo, el contenido de la administración capitalista cae por su propio peso, porque confrontándolo con la historia económica, a través de la cooperación, la manufactura y división del trabajo, es posible desenmascarar el carácter ideológico de sus bases. Precursores y seguidores como ideólogos de la administración privada, atribuyen a la misma, virtudes y logros carentes de toda lógica.

En los marcos de la administración capitalista, el capital y el trabajo expresan relaciones antagónicas que no pueden superarse con la existencia de la propiedad privada de los medios de producción. Entre el capitalista y el obrero la relación social que se establece conlleva necesariamente la explotación y la subordinación; entre ambos no hay colaboración desinteresada porque los objetivos de uno y otro son marcadamente diferentes: al capitalista le interesa obtener plusvalía y ser "eficiente" en la utilización de sus medios de producción; al trabajador le interesa vender su fuerza de trabajo para cubrir sus necesidades de subsistencia y como miembro de las clases dominadas, lucha para quitarse el yugo capitalista y seguir siendo materia prima para la explotación.

---

(48) Especialización, unidad de mando, líneas, staff, autoridad, responsabilidad. Este esquema es demasiado formalista y concibe a la organización como un ente inmutable y cerrado y pretende explicar a la división del trabajo como un proceso paralelo a la administración. Consideramos que la cooperación engendra a la administración y que la división del trabajo determina la especialización de la administración.

La producción capitalista utiliza a la fuerza de trabajo como una mercancía más, es decir, el obrero es degradado y desvalorizado por las condiciones materiales de producción y porque el capitalismo, como sistema económico, se funda: en la propiedad de los medios de producción, en la explotación del trabajo asalariado, en la producción de mercancías y en la generación de la plusvalía; pone en movimiento los recursos materiales, financieros y técnicos para que con la participación y explotación de los obreros se realice el incremento de la tasa de ganancia y la acumulación de capital.

Las "técnicas de administración de personal" están diseñadas para que los asalariados rindan su mejor esfuerzo y así incrementar la productividad, la producción de mercancías y la obtención de la plusvalía, que conducen irremediamente a la explotación del "hombre por el hombre". Los ideólogos de la administración capitalista, a través de las diferentes "escuelas", se han encargado de abordar el estudio de la condición humana con el propósito de superar los obstáculos de la personalidad humana que, según ellos, disminuyen los niveles de eficiencia pero omiten el estudio de las condiciones materiales de producción, que son las que realmente determinan el potencial de los asalariados.

Ejemplo de esto, es la utilización del "método científico" para guiar el comportamiento humano de manera formalista y mecánica, ya que el individuo es por naturaleza estúpido y carente de iniciativa y que mucho se parece a un buey. "Ahora bien; uno de los primeros requisitos para el hombre que es apropiado para tener como ocupación regular la de manejar hierro en lingotes,

es que ha de ser tan estúpido y flemático, que en su conformación mental ha de parecerse más a un buey que a ningún otro tipo de ser. El hombre mentalmente despierto e inteligente resulta, justamente por ello, inadecuado para lo que para él sería la agotadora monotonía de un trabajo de este tipo. Por lo tanto, el trabajador que resulta ser el más apto para cargar hierro en lingotes es incapaz de comprender la verdadera ciencia de hacer esta clase de trabajo. Es tan estúpido que la palabra "porcentaje" no tiene para él ningún sentido y, por consiguiente, antes de que pueda tener éxito ha de adiestrarlo una persona más inteligente que él y que esté acostumbrada a trabajar de acuerdo con las leyes de esta ciencia." (49)

También la llamada escuela de las relaciones humanas (50) finca su estudio, en aspectos de "iluminación, ventilación y humedad", como si estos factores externos a la personalidad humana constituyeran el principal impedimento del rendimiento "óptimo y productivo".

Además, las "Escuelas de la administración" (51) dejan de lado tendenciosamente el marco de las condiciones históricas del capitalismo y son renuentes a explicar al mismo desde su carácter antagónico y explotador. Para ellas el avance de las organizaciones estriba en las virtudes de la administración como superestructura y no en la acción y producción del trabajo humano; además,

-----  
(49) Taylor W, Frederick, Principios de la... Págs. 58-59.

(50) Su exponente principal Elton Mayo, que realizó experimentos en los talleres de Hawthorne ubicados en los suburbios de Chicago. El trato al personal era cordial, pero aún así cundían la murmuración y el descontento.

(51) La Clásica, encabezada por Taylor y Fayol y la neoclásica, encabezada por Gulick y Urwick.

a través del tiempo establecen categorías administrativas (52) que reflejan el dominio del capital sobre el trabajo.

El llamado "proceso administrativo" es dirigido por la administración capitalista a efecto de obtener eficiencia y productividad en beneficio de la acumulación de capital; es también, la fórmula mediante la cual el imperio del capital sobre el trabajo, expresan una relación administrativa fincada en la explotación. La producción capitalista al ser conducida por la administración, refleja "una nueva situación y relación del trabajo frente al capital. La situación se caracteriza por ser de subsunción real y la relación es administrativa en cuanto el capital se ha apropiado objetivamente de la dirección del proceso de producción, a la vez que existe una disociación entre trabajo manual y trabajo de administración." (53)

El trabajo, frente al capital, ha perdido autonomía por estar subordinado al proceso de producción; éste en cuanto a diseño y selección de objetivos es campo particular de la administración capitalista donde los gerentes de cuello blanco son los responsables del funcionamiento de las áreas funcionales (producción, comercialización); y a través de disposiciones reglamentarias sancionan el ingreso y el comportamiento del obrero en la unidad económica a fin de asegurar las expectativas de la plusvalía relativa.

"La autoridad, la objetividad y el dominio sobre el proceso de produc-

(52) "P-Planificación, O-Organización, S-Asesoramiento (Staff), D-Dirección, CO-Coordiación, R-Información, B-Elaboración de Presupuestos (Budgeting)". Fórmula elaborada por L. Gulick, en: Dwight, Waldo, Estudio de la Administración Pública, Madrid, Editorial Aguilar, 1964, Págs. 89-90.

(53) Flores Cruz, Cipriano, La Administración capitalista del... Pág. 133.

es que ha de ser tan estúpido y flemático, que en su conformación mental ha de parecerse más a un buey que a ningún otro tipo de ser. El hombre mentalmente despierto e inteligente resulta, justamente por ello, inadecuado para lo que para él sería la agotadora monotonía de un trabajo de este tipo. Por lo tanto, el trabajador que resulta ser el más apto para cargar hierro en lingotes es incapaz de comprender la verdadera ciencia de hacer esta clase de trabajo. Es tan estúpido que la palabra "porcentaje" no tiene para él ningún sentido y, por consiguiente, antes de que pueda tener éxito ha de adiestrarlo una persona más inteligente que él y que esté acostumbrada a trabajar de acuerdo con las leyes de esta ciencia." (49)

También la llamada escuela de las relaciones humanas (50) finca su estudio, en aspectos de "iluminación, ventilación y humedad", como si estos factores externos a la personalidad humana constituyeran el principal impedimento del rendimiento "óptimo y productivo".

Además, las "Escuelas de la administración" (51) dejan de lado tendenciosamente el marco de las condiciones históricas del capitalismo y son renuentes a explicar al mismo desde su carácter antagónico y explotador. Para ellas el avance de las organizaciones estriba en las virtudes de la administración como superestructura y no en la acción y producción del trabajo humano; además,

(49) Taylor W, Frederick, Principios de la... Págs. 58-59.

(50) Su exponente principal Elton Mayo, que realizó experimentos en los talleres de Hawthorne ubicados en los suburbios de Chicago. El trato al personal era cordial, pero aún así cundían la murmuración y el descontento.

(51) La Clásica, encabezada por Taylor y Fayol y la neoclásica, encabezada por Gulick y Urwick.

ción pertenecen al capital. La administración es entonces, por el lado del capital, un medio para producir plusvalía relativa y por, el lado del trabajo, una relación de dominación, explotación y despotismo." (54)

### 3.2.2.- LA SUPERVISION DE LA ADMINISTRACION PRIVADA .

El desarrollo de la sociedad capitalista conlleva la separación del trabajo intelectual y material. Las necesidades de producción y consumo requieren la organización de la vida económica en términos de planeación y ejecución. La planeación de la producción corresponde al trabajo intelectual y la tarea de ejecutar recae en el trabajo material.

La división del trabajo condiciona que el proceso productivo tenga dos áreas claramente diferenciadas:

1.- La función de la administración consiste en organizar y coordinar la producción de mercancías mediante la programación de los recursos financieros, técnicos y materiales, delimitando también la acción del trabajo asalariado; fija el tipo de mercancías a producir, establece conforme a precios, salarios y costos de producción el valor de las mercancías; decide sobre el tipo de mercado a controlar, selecciona el tipo de consumidor y detecta el medio competitivo de la unidad económica.

2.- El trabajo material es el encargado de producir las mercancías que serán vendidas para incrementar la tasa de ganancia. La producción de mercancías la realiza el obrero de manera mecánica, repetitiva y enajenada.

La administración capitalista, dirigida por los gerentes de cuello blanco

---

(54) Ibid., Pág. 134.

ejerce la dominación sobre los obreros a efecto de obtener la eficiencia y productividad en beneficio de la tasa de ganancia. El carácter funcional de la administración (ventas, producción, finanzas) exige las labores de dirección y supervisión tendientes a fortalecer y asegurar el éxito de la producción. La dirección corresponde al dueño del capital que, a la vez, delega capacidad de mando y decisión, en los cuerpos técnicos de la empresa (gerentes-directores) para conducir el proceso productivo y son también asalariados que están a las ordenes del capitalista. La supervisión también recae en asalariados de cuello blanco, que tienen la misión de cuidar la exacta observancia de la producción capitalista a fin de evitar pérdidas en detrimento del capital.

Por tal razón, el trabajo de dirección y alta vigilancia corresponde a la fase intelectual de la administración, a fin de asegurar la uniformidad, la eficiencia, las ganancias y la competencia de la unidad económica, es decir, es el encargado de coordinar imperativamente las tareas de quienes realizan el trabajo material para concretar la plusvalía y la explotación capitalistas.

"El trabajo de alta vigilancia y dirección, en la medida en que se deriva del carácter antagónico, del señorío del capital sobre el trabajo y en que, por tanto, es común al régimen capitalista y a todos los sistemas de producción basados en el antagonismo de clase, se halla también en el sistema capitalista directa e inseparablemente enlazado con las funciones productivas que todo el trabajo social combinado impone a determinados individuos como trabajo especial." (55)

El trabajo de dirección y alta vigilancia garantiza que el capitalista no

---

(55) Marx, Carlos, El Capital, versión Fondo de Cultura Económica, Tomo III, Pág. 369,

no se encargue directamente el proceso productivo y sí reciba, en cambio, las ganancias de la inversión realizada. El capitalista sigue siendo propietario del capital y como tal marca las directrices principales de la producción global, sin necesidad de participar directamente en las tareas de administración.

"La misma producción capitalista se ha encargado de conseguir que el trabajo de alta vigilancia, al separarse completamente de la propiedad del capital, ande rodando por la calle. El capitalista no necesita, pues, perder su tiempo encargándose personalmente de esa labor." (56)

El capitalista, a la vez que propietario, es también funcionario de su propio negocio, lo cual le permite obtener la plusvalía por dos caminos: como dueño del capital puede disponer del trabajo de otros, es decir, como propietario del capital moviliza a éste para obtener intereses y, por otra parte, obtiene la ganancia directamente del proceso de producción, es decir, la producción de mercancías genera también la plusvalía, la que queda en poder del dueño del capital. El capitalista obtiene ganancias del proceso de producción y cobra un salario determinado dentro de la administración, no como asalariado, sino como director.

"La propiedad del capital, que permite disponer del trabajo de otros -y definido el interés, por tanto, como la parte de la plusvalía engendrada por el capital en este aspecto- la otra parte de la plusvalía -la ganancia del empresario- aparece necesariamente como algo que no procede del capital como tal, sino del proceso de producción, desglosando de su determinación social espe-

-----

(56) *Ibid.*, Págs. 369-370,

cífica, que ha recibido su modalidad especial en la expresión de interés del capital." (57)

La cooperación y la división del trabajo, son el eje del trabajo combinado. La combinación de las tareas vuelve más complejo y dinámico el proceso productivo al aumentar el número de asalariados dedicados a la producción de mercancías; por tanto, la multiplicación de las unidades administrativas implica el establecimiento de relaciones horizontales y verticales, cada vez más despóticas, con lo cual cada puesto tiene un carácter impersonal y, por tanto, el individuo se adapta a las prescripciones del puesto bajo la vigilancia de la alta gerencia.

El trabajo de alta vigilancia constituye un imperativo de la producción capitalista para garantizar la cohesión del trabajo combinado. "El trabajo de alta vigilancia y dirección responde a una necesidad en todas aquellas ramas en que el proceso directo de producción adopta la forma de un proceso socialmente combinado y no la de un trabajo aislado de los productores independientes.

"En todos aquellos trabajos en los que cooperan muchos individuos la cohesión y la unidad del proceso se personifican necesariamente en una voluntad de mando y en funciones que no afectan a los trabajos parciales, sino a la actividad total del taller, como ocurre con el director de una orquesta." (58)

El desarrollo de las fuerzas productivas y la complejidad de la producción, conducen a la diferenciación de las actividades sociales en la industria, el comercio, las finanzas y auspician la complejidad de la división del trabajo

(57) Ibid., Pág. 350.

(58) Ibid., Pág. 367.

y, por ende, la separación entre trabajo material e intelectual.

El trabajo intelectual se identifica en la esfera de la administración donde gerentes, directores y supervisores, organizan la producción de las mercancías en nombre del capitalista y también, en nombre de éste, establecen los rendimientos de la eficiencia y la productividad, es decir, explotando al obrero. El trabajo material es ejecutado por el obrero parcial e impide, a éste, la elaboración completa de los productos.

En el trabajo material recae el peso de la producción de mercancías y el proceso de las mismas se efectúa de manera especializada, repetitiva y mecánica; además es el verdadero creador de la eficiencia y productividad que la administración capitalista se atribuye como un logro de su capacidad.

La división social del trabajo auspicia la especialización de la administración de manera constante, dinámica y compleja. La administración es responsable de los imperativos de la producción capitalista como resultado de la división del trabajo, tanto en la separación del trabajo manual e intelectual, como en la realización de las operaciones funcionales (producción, finanzas y comercialización).

#### IV. EL CARACTER INDUSTRIAL DEL CAPITALISMO EN LA ADMINISTRACION PRIVADA.

##### 4.1.- LA MAQUINARIA Y GRAN INDUSTRIA.

Con el uso de la maquinaria (1), el trabajo se convierte en un conjunto de operaciones y actividades especializadas; el ingenio es empleado para producir herramientas y equipos necesarios para armar las piezas mecánicas de la industria; cada instrumento mecánico pasa a operar de forma sincronizada y exacta, ahorrando con ello fuerza de trabajo, tiempo e inversión para incrementar la acumulación del capital.

El trabajo material está encuadrado a nuevas exigencias, ya que tiene que dominar alguna especialidad donde convergen capacidad, conocimiento y energías, es decir, el obrero debe tener destreza para adentrarse en el funcionamiento mecánico y, a la vez, ser eficiente en cada una de las fórmulas técnicas a utilizar.

La máquina se convierte en el sustituto del obrero debido a que produce con mayor calidad, homogeneidad y ahorro de tiempo los productos. "La máquina herramienta, pues es un mecanismo que, una vez que transmite el movimiento correspondiente, ejecuta con sus herramientas las mismas operaciones que antes efectuaba el obrero con herramientas análogas. Nada cambia en la esencia de la cosa el que la fuerza motriz proceda del hombre, o a su vez de una máquina, con la transferencia a un mecanismo de la herramienta propia

(1) "La acumulación de capital se orientó desde el principio del capitalismo industrial hacia la sustitución del trabajo vivo por máquinas a fin de abatir costos y lograr más elevadas ganancias." De la Peña, Sergio, El modo de... Pág. 60.

mente dicha, antes manipulada por el hombre, la máquina reemplaza a la mera herramienta." (2)

Con la máquina, la producción es más completa, de mejor calidad y se utiliza menos tiempo. La potencia de la máquina permite multiplicar la producción de mercancías, lo cual se traduce en un beneficio directo para el capitalista, porque el alcance de la producción, la extensión de los mercados y la capacidad de competencia, le permiten obtener mayores utilidades y, así, reproducir el capital.

La maquinaria, complejo mecánico del mundo industrial, adquiere autonomía respecto del individuo; la presencia de este en la producción obedecerá únicamente para detectar fallas o interrupciones en cada una de las operaciones a realizar; anteriormente, la herramienta fue el instrumento que dependía básicamente del uso que le diera el individuo, ahora la situación es distinta; la herramienta se hace indispensable para el empleo de las máquinas, es decir, como pieza mecánica se convierte en el soporte clave del armazón de la máquina y cualquier desperfecto de esta se tiene que detectar y eliminar con otras herramientas.

"Encontramos pues, que al ampliarse las dimensiones de la máquina de trabajo y el número de herramientas con las que opera simultáneamente, se vuelve necesario un mecanismo motor más voluminoso y éste mecanismo, para superar su propia resistencia requiere a su vez, una fuerza motriz más poderosa que la humana, aún dejando a un lado que el hombre es un instrumento imperfecto en que se refiere a la producción de un movimiento uniforme y con-

(2) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 425-426.

tinuo." (3)

Los equipos mecánicos diseñados para las labores industriales van conformando una estructura de administración y dirección, que determina su utilización; el trabajo directivo y operativo es realizado por asalariados que, envueltos en la división del trabajo, conjugan energías encaminadas para elaborar el producto final.

El papel de la administración se define por: planear la producción de mercancías a corto, mediano y largo plazo; programar la utilización de los recursos financieros, técnicos y materiales; ejecutar con "eficiencia" los lineamientos del capitalista; y evaluar lo realizado comparando el criterio inicial con el producto final.

El desarrollo de la maquinaria intensifica la especialización de la producción, aumenta la planta industrial y provoca cambios en la esfera de la administración en el aspecto cuantitativo y cualitativo. El aspecto cuantitativo implica la programación detallada de los montos de inversión, la expansión del equipo de la producción, la creación de las áreas de mercado, la incorporación a la unidad económica de la nueva tecnología, las negociaciones por conceptos de sueldos y salarios, la determinación de la tasa de ganancia y la selección de estrategias para acelerar la acumulación de capital; el aspecto cualitativo implica la mejor elaboración de las mercancías, un mejor conocimiento del funcionamiento técnico de la maquinaria, la mayor especialización de los cuadros directivos y operativos, el desarrollo constante de los métodos, sistemas y técnicas de finanzas, comercialización y promoción.

-----  
(3) Ibid., Pág. 457 .

El surgimiento de la maquinaria exige una dirección más despótica que asegure el dominio del capital sobre el trabajo en cuanto a relación de dependencia y subordinación. Sin embargo, la implementación de los equipos mecánicos constituye para el capitalista el incremento de la productividad por que el control sobre las máquinas, no requiere el establecimiento de patrones disciplinarios destinados a supervisar la acción. "La maquinaria ofrece a la administración patronal la oportunidad de hacer por medios enteramente mecánicos lo que previamente había intentado hacer por medios organizacionales y disciplinarios. El hecho de que muchas máquinas puedan ser ritmadas y controladas de acuerdo a decisiones centralizadas y que estos controles puedan estar en manos de la gerencia, removidos del sitio de producción a la oficina, todas estas posibilidades técnicas son de un interés tan grande para la gerencia como el hecho de que la máquina multiplica la productividad del trabajo"(4)

La mecanización de la producción plantea como necesidad la reducción de la jornada y demanda de trabajo; la rapidez, la constancia y la homogeneidad de la producción, son factores que inciden en la oferta y la demanda de las mercancías en los costos de producción y en el tipo de precios y en la acumulación de capital. Ahora, la producción, como objetivo final de la tasa de ganancia, debe estar dirigida a no provocar desajustes en la economía (Sobreproducción).

Si bien es cierto que el avance de las fuerzas productivas, a través de la especialización, mejora sustancialmente la producción de mercancías, también es cierto que la mecanización como efecto de la especialización exige

(4) Braverman, Harry, Trabajo y... Págs. 228-229.

obligadamente reducir la demanda de trabajo. "La reducción de la demanda de trabajo es una consecuencia necesaria de la administración y la tecnología. El constante crecimiento de la productividad a través de medios organizacionales y técnicos debe producir esta tendencia." (5)

El avance científico y tecnológico va creando etapas más avanzadas de producción y equipo mecanizado. Si la cooperación garantiza la suma de las energías individuales para producir mejor las mercancías, la cooperación de las máquinas impulsa la producción de manera rápida, constante, productiva y consistente, puesto que sustituye con más precisión, los movimientos manuales de los obreros.

Encontramos pues, que la sustitución del hombre por la máquina se da de manera avasalladora; basta integrar y colocar las piezas mecánicas de una máquina para que una vez funcionando realice con rapidez y sincronización precisas todas aquellas operaciones tendientes a elaborar los productos finales. De esta manera, la cooperación como método de trabajo, permite aprovechar mejor el potencial mecánico; por eso la maquinaria se convierte en la competencia.

"La cooperación de muchas máquinas similares es el caso en que la máquina de trabajo fabrica íntegramente el producto, ejecuta todas las diversas operaciones que ejecutaba en turno diversos operarios con distintas herramientas, ya fuese independientemente o como miembros de una manufactura." (6)

Es importante destacar que la tipología de máquinas tiene su origen y

(5) Ibid., Pág. 275 .

(6) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Pág. 460.

explicación en la división del trabajo, y concretan sus operaciones como un resultado de la cooperación. Con ello, advertimos que no sólo los individuos, sino también las herramientas de trabajo, son utilizadas de acuerdo a situaciones y condiciones específicas de producción; en este caso, la heterogeneidad de las máquinas, implica también problemas de administración y dirección.

"Por lo que respecta al sistema de máquinas, no obstante, sólo reemplaza a la máquina autónoma individual, allí donde el objeto de trabajo recorre una serie conexas de procesos graduales y diversos ejecutados por una cadena de máquinas heterogéneas, pero complementarias entre sí. Reaparece aquí, la cooperación característica de la manufactura por la división del trabajo, pero ahora como combinación de máquinas de trabajo parciales." (7)

La ventaja de la máquina se deriva de su funcionamiento continuo, es decir, en la medida en que se den condiciones favorables que permitan su marcha, en esa medida será más eficaz y competitivo el producto elaborado; y cuando de manera integrada y coordinada se realizan las operaciones de la máquina, es más difícil que el trabajo humano la sustituya. La máquina aparece entonces como un avance considerable de la técnica, como autómatas realiza las actividades particulares de los obreros a un mismo ritmo mejorando la calidad del producto, porque abate costos y tiempo.

"La máquina combinada de trabajo, que ahora es un sistema organizado compuesto por diversas clases de máquinas de trabajo individual y de grupos de las mismas, es tanto, cuando más perfecta cuando menos se interrumpa el tránsito de la materia prima, desde su primera fase hasta la última y, por tan  
-----  
(7) Ibid., Pág. 461.

to, cuando más completa sea la sustitución de la mano humana por el mecanismo en el pasaje de la materia prima desde una fase de producción a otra." (8)

Con el adelanto en la producción de maquinaria, la administración capitalista se ve obligada a implementar nuevas técnicas de mercado, así como a modificar sus órganos, estructuras y funciones. El volumen de la superestructura administrativa se ensancha debido a que la producción en gran escala, requiere un encauzamiento más dinámico para responder a las exigencias del medio competitivo; por eso, métodos y técnicas de dirección y producción se conjugan con el propósito de impulsar el mercado de los productos elaborados.

Los cambios en la estructura económica y social determinan que la administración capitalista se adapte a los requerimientos de la competencia. La mecanización de la producción conlleva la expansión de los órganos y funciones, así como la redefinición de los objetivos. Ahora, las líneas funcionales no sólo abarcan los aspectos de producción y comercialización de los productos, sino también aspectos de adiestramiento, relaciones laborales, personal de asesoría, administración de sueldos y salarios, estudios de mercado, evaluación constante de lo realizado y mejores sistemas de reclutamiento y selección de personal.

De esta manera, la cadena modo de producción-administración-dirección-coordinación, se vuelve más compleja. Por tanto, la maquinaria y la gran industria, como síntesis avanzada del capitalismo, exigen un conocimiento técnico de los instrumentos mecánicos, desde su diseño hasta su realización y, como tales, necesita que los cuadros operativos y directivos sean altamente ca-

(8) Ibid., Pág. 463.

pacitados y competentes para hacer posible la acumulación de capital y el mantenimiento y la reproducción de la unidad económica.

El carácter industrial del capitalismo deviene del uso constante de la maquinaria, es decir, en esta etapa la producción de la maquinaria se realiza por medio de máquinas; entonces pues, el obrero se convierte no en el eje principal del proceso de trabajo, sino en un apéndice de la producción global.

La máquina es pues, medio de trabajo y es, a la vez, instrumento para crear y ampliar el equipo mecánico altamente tecnificado. En la era industrial la producción de las mercancías se realiza de manera sincronizada, veloz, continua y automática, por parte de la maquinaria; el funcionamiento de las máquinas es producto de la renovación constante de los medios de producción y del avance de las fuerzas productivas.

La planta industrial del capitalismo opera sobre el funcionamiento de las máquinas. "La gran industria pues, se vió forzada a apoderarse de su medio de producción característico, esto es, de la máquina misma, y producir máquinas por medio de máquinas. Comenzó así por crear su base técnica adecuada y a moverse por sus propios medios." (9)

#### 4.2. - LA FABRICA.

Con el funcionamiento de la maquinaria a gran escala, la producción capitalista transforma el carácter de las unidades económicas de manera constante. La producción mecanizada define el perfil de la fábrica y, en el interior de esta, los cambios en la administración son significativos y de gran alcance.

-----  
(9) Ibid., Pág. 468.

En este sentido, las relaciones técnicas de producción (10) se vuelven más complejas.

La fábrica constituye la unidad de producción donde el avance y el funcionamiento de las máquinas se realiza de manera cooperativa, desplazando al trabajo humano, ahorrando costos, haciendo más "eficiente" la producción y multiplicando las áreas de mercado. En la fábrica, la producción de mercancías se efectúa con maquinaria altamente especializada y compleja; por tanto, es imprescindible una muy buena capacitación de la fuerza de trabajo contratada, para incorporarse a la mecánica productora de modo a entender las operaciones técnicas y realizarlas óptimamente. No obstante que la preparación y capacidad de la fuerza de trabajo son condiciones inobjetables de la contratación, las máquinas en la fábrica desvalorizan el potencial de las energías físicas del obrero y a la vez el valor de las mercancías que producen.

El trabajo altamente especializado es la constante de la producción fabril; el trabajo dentro de la fábrica exige cuadros especializados en el orden directivo y operativo que acrecientan el carácter despótico de las relaciones laborales debido a la complejidad de la misma producción y a la creciente exten-

(10) "Las relaciones técnicas resultan de la división del trabajo y son la esencia del proceso productivo, o sea de la valorización del capital. Se encuentran predeterminadas en alto grado las relaciones de producción en que se enmarcan, y de las que forman parte esencial, comprenden los elementos económicos de los procesos productivos y distributivos, o sea, desde las decisiones técnicas y administrativas de los procesos de transformación de la materia y la técnica empleada para ello, hasta los aspectos de orden monetario y financiero intervienen en la producción de valor y de su realización mercantil. Están involucradas entre otros aspectos tales como la explotación del trabajo, la interdependencia sectorial de la economía, la intermediación financiera, la emisión monetaria para la circulación y la acumulación de capital." De la Peña, Sergio, El modo de... Pág. 149.

sión de la administración. En la fábrica, se consolida el dominio del capital sobre el trabajo.

El uso de las máquinas somete al obrero a la enajenación y explotación. La enajenación, lo despersonaliza y lo convierte en un ser extraño así mismo, es decir, lo hace perder identidad. La explotación, porque con su capacidad de producción, permite recuperar al capitalista la inversión que realice, es decir, con el trabajo necesario restituye los gastos iniciales del capital y posteriormente con el trabajo acumulado garantiza la obtención de la plusvalía.

La desventaja del obrero respecto a la administración capitalista se acrecienta, ya que esta ve en él un instrumento más de la producción que trabaja mecánicamente conforme a un determinado número de horas y, además se encuentra sujeto a una supervisión rigurosa cuando no rigorista.

La fábrica, erigida sobre las bases de la gran industria, opera con un carácter altamente mecanizado que tiende a mejorar la producción de las mercancías. El equipo de la planta industrial exige para su funcionamiento, el desplazamiento de la mano de obra, tornándose, así, en una competencia desigual que redundan en desventaja del obrero. La máquina se convierte en el principal competidor del obrero y éste es sometido de manera unilateral al proceso de producción "en cuanto máquina, el medio de trabajo se convierte en el competidor mismo del obrero, la autovalorización del capital por la máquina está en razón directa al número de obreros cuyas condiciones de existencia aquella aniquila.

"Todo el sistema de producción capitalista se funda en que el obrero vende su fuerza de trabajo como mercancía, la división del trabajo unilateraliza esa

fuerza de trabajo, la convierte en esa destreza particularizada que consiste en el manejo de la herramienta." (11)

Las condiciones laborales en la fábrica son desfavorables a la persona del obrero, que es sometido a las condiciones materiales de producción, es decir, para reproducir el capital, y para ello, las condiciones de trabajo utilizan al obrero y no éste a las condiciones de trabajo. La división del trabajo en la fábrica asigna los obreros a cada una de las máquinas especializadas impidiendo, de esta manera, la congruencia del trabajo humano.

"Un rasgo común de toda la producción capitalista, en tanto no se trata sólo de proceso de trabajo, sino a la vez proceso de valorización de capital, es que no es el obrero quien emplea a la condición de trabajo, sino a la inversa, la condición de trabajo al obrero." (12)

La competencia de las unidades económicas implica que el obrero sea considerado como un "recurso" más de la producción, mediante el cual se pueden conseguir mejores resultados; poco importa su condición de ser humano, importa la producción y la generación de la plusvalía para reproducir el capital. Este objetivo no se detiene en consideraciones altruistas preocupadas por la vida y el destino del obrero, se preocupa por emplearlo como un instrumento despersonalizado que sirva para asegurar niveles máximos de producción, plusvalía y eficiencia.

"La subordinación técnica del obrero a la marcha uniforme del medio de trabajo y la composición peculiar del cuerpo de trabajo, integrado por individuos de uno y otro sexo y pertenecientes a diversos niveles de edad, crean

(11) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 524-525.

(12) *Ibid.*, Pág. 515.

una disciplina cuartelaria que se desenvuelve hasta constituir un régimen fabril pleno y que desarrolla la división de obreros entre obreros manuales y capataces, entre soldados ramos de la industria y suboficiales industriales." (13)

En la fábrica, el carácter social del proceso de trabajo se intensifica cuando más se racionaliza la organización, mientras en las fases precedentes de integración se configuraba como un conjunto de soluciones ocasionales y provisionarias. Desde el punto de vista del trabajo del obrero, el carácter social del trabajo tiene como consecuencia directa una rígida observación de los ritmos, cadencias y normas de comportamientos y, además, una situación irreversible de dependencia del mismo proceso de trabajo.

La subordinación del obrero al funcionamiento y uso capitalista de la máquina, lo hace víctima del ejercicio del poder capitalista a través de las disposiciones y reglamentaciones establecidas unilateral y coercitivamente, desde su contratación hasta su posible liberación o terminación del contrato, con lo cual se manifiesta el carácter dominante de la administración.

"Esta situación del trabajo determinada por la máquina frente al capital, la conocemos como subsunción real; y a la relación que existe entre el capital y el trabajo -en condiciones de subsunción real- le llamamos administración. La relación es administrativa en cuanto que el capital se apropia de la dirección del proceso de producción lo es también en la medida que existe una separación objetiva entre trabajo intelectual y trabajo manual." (14)

En la fábrica, la producción de las mercancías requiere además del uso mecanizado de la herramienta un conjunto de disposiciones disciplinarias

(13) Ibid., Pág. 517.

(14) Flores Cruz, Cipriano, La administración capitalista del... Pág. 143.

tendientes a garantizar el dominio del capital sobre el trabajo. La lucha de los contrarios es encauzada por el código fabril cuyo espíritu y letra refuerza el carácter privilegiado del capitalista para acrecentar la dominación y la explotación.

La disciplina de la fábrica es severa y no admite discusión, el obrero subordinado a los imperativos del capital tiene la obligación ineludible de cumplir las normas de trabajo, aún cuando el mismo no haya participado en su elaboración. La tecnificación creciente de la fábrica, la cooperación en gran escala y la producción mecanizada de las mercancías, exigen controles más rígidos y severos para coordinar los movimientos de la fuerza de trabajo. "El código fabril en el cual el capital formula, como un legislador privado y conforme a su capricho, la autocracia que ejerce sobre sus obreros sin que en dicho código figure esa división de poderes de la que tanto gusta la burguesía, ni el sistema representativo, aún más apetecido por ella no es más que la caricatura capitalista de la regulación social del proceso laboral, que se vuelve necesaria al introducirse la cooperación en gran escala y el empleo de medios de trabajo colectivo, principalmente de la maquinaria. La libreta de castigos en manos del capataz, reemplaza al látigo del negrero." (15)

En este sentido, la "ciencia de la administración" constituye con toda su gama de categorías administrativas de dudosa comprobación científica, la expresión ideológica del capital para explotar al trabajo asalariado. En la fábrica, el funcionamiento complejo de la misma acrecienta la división del trabajo y, por ende, la subordinación creciente del obrero a los fines de la pro-

(15) Marx, Carlos, El Capital, versión Siglo XXI, Tomo I, Vol 2, Págs. 517-518.

ducción capitalista. El sistema mecanizado desvaloriza a la fuerza de trabajo, la condena a la injusticia y la postración, se convierte en su rival principal y en aras de la economía y la eficiencia se organizan coercitivamente las tareas fabriles.

"La necesidad de ajustar el obrero al trabajo en su forma capitalista, para superar la resistencia natural intensificada por los rápidos cambios de la tecnología, las relaciones sociales antagónicas y la sucesión de las generaciones, no termina por tanto con la "organización científica del trabajo", sino que se convierte en un rasgo permanente de la sociedad capitalista." (16)

En la fábrica las funciones de la administración capitalista son más complejas, debido a que el volumen del capital es mayor; los objetivos de la producción son más ambiciosos, la competencia del mercado obliga a la adaptación constante de la unidad económica al medio ambiente, la planta industrial está conformada por maquinaria y equipo altamente tecnificado que además exige un mantenimiento costoso; las áreas de producción se diversifican, se requiere de cuadros técnicos dedicados al estudio de los mercados, la publicidad y la determinación de las necesidades y exigencias fundamentales del desarrollo de la empresa económica. Por tanto, la división del trabajo es el eje de las funciones de la fábrica, y ésta departamentaliza las tareas de manera especializada.

"En la compañía moderna, las actividades productivas son sub-divididas entre departamentos funcionales, cada uno teniendo como dominio un aspecto específico del proceso; diseño, estilo, investigación y desarrollo; planeación; -----  
(16) Braverman, Harry, Trabajo y... Págs. 168-169.

control de producción; inspección o control de calidad; contabilidad del costo de fabricación; estudio del trabajo, métodos de estudio e ingeniería industrial; conducción y tráfico; compra y control de material; mantenimiento de la planta, de la maquinaria y de la energía; gerencia de personal de entrenamiento." (17)

Así pues, la producción capitalista se torna más despótica debido también a la creciente división del trabajo; esta conlleva el establecimiento de las relaciones horizontales dentro de la organización cada vez más formales y, por tanto, cada vez más rígidas. La relación administrativa entre el capital y el trabajo se canaliza a través de las instancias de autoridad correspondiente para dirigir, en la medida de lo "posible", el carácter antagónico de ambos; de ésta manera, el objetivo último de la empresa en los marcos de la competencia tecnificada, es disponer de una administración rápida y eficiente encargada de ejecutar las tareas asignadas, así como de organizar el apoyo logístico de la misma.

"No es sólo el tamaño de las empresas el que crece a un gran ritmo sino al mismo tiempo las funciones ejercidas por la administración son ampliadas muy rápidamente." (18)

El desarrollo de la fábrica lleva aparejada la adaptación del obrero al modo de producción capitalista; de ésta tarea se encargan la rama de la sociología industrial, la cual establece una serie de preceptos sobre la "impersonalidad de las áreas de trabajo", de los patrones para medir y evaluar la inteligencia y las aptitudes del obrero, del diseño de cuestionarios para conocer aspiraciones, motivación, etc., en suma, toda una gama de técnicas de personal con

(17) Braverman, Harry, Trabajo y... Pág. 301.  
(18) Ibid., Pág. 300.

"sentido neutral", para mejorar el rendimiento de los asalariados y la eficiencia de la empresa.

Sin embargo, la llamada administración de personal <sup>(19)</sup> se define por su carácter manipulador en beneficio del capital. Para esto, se basa en apreciaciones subjetivas y no en condiciones objetivas que permitan ubicar al ser humano en su realidad contradictoria. La vida social es la que condiciona el potencial del obrero en razón del medio socio-económico, es decir, la dinámica social determina el comportamiento individual de manera aguda y compleja, que escapa a las técnicas de la administración personal.

En este sentido, el carácter científico de la corriente gerencialista ortodoxa es de dudosa comprobación, porque parte de valores, tendencias y objetivos destinados a exprimir la fuerza de trabajo, para producir más de manera mecánica y despersonalizada. No en balde se considera al obrero como un holgazán, que no debe pensar, sino que únicamente debe "cargar lingotes".

La eficiencia y la productividad, son la fórmula de la producción capitalista y, sobre esta premisa, la fábrica como unidad económica funciona en base a los sistemas altamente tecnificados para incrementar la producción y la plusvalía. Así abatir costos, reproducir el capital, reducir el tiempo de trabajo necesario e incrementar el valor de las mercancías, son los factores que inciden en su colocación dentro de los marcos de la competencia y los precios.

-----  
(19) Por ejemplo, la valuación de puestos consiste: "En un sistema técnico para determinar la importancia de cada puesto en relación con los demás de una empresa, a fin de lograr la correcta organización y remuneración del personal." Reyes Ponce, Agustín, Administración de sueldos y salarios, México, Editorial Limusa Wiley, 1973, Tomo II, Pág. 42.

Con la fábrica, la mecánica de las condiciones de producción, sitúa al obrero como el medio más indicado para realizar la producción, es decir, el uso capitalista de la máquina conduce a que ésta utilice al obrero para alcanzar los objetivos de la producción y la plusvalía. "Con el uso capitalista de la máquina, la relación se presenta así: máquina-trabajo-plusvalía-(Relativa-extraordinaria). En esta relación es la máquina el punto inicial del proceso, el trabajo un medio y la producción de la plusvalía el fin objetivo." (20)

La dirección capitalista tiene el dominio de la producción, y por eso, organiza el proceso de trabajo conforme a los objetivos de la producción, reproducción del capital, expectativas a corto, mediano y largo plazo, situación del mercado, flujo de los precios, requerimientos de la demanda de productos. Por otra parte, la dirección sobre el proceso de producción es también una relación antagónica entre el trabajo y el capital. Por consiguiente es una relación administrativa. "La dirección general se convierte en administración, que es un proceso de trabajo, encaminado al objetivo de control dentro de la compañía conducido, además como un proceso de producción, si bien no produce otro producto más que la operación y coordinación de la compañía. Examinar la administración significa también examinar este proceso de trabajo que contiene las mismas relaciones antagónicas tal como están contenidas en el proceso de producción." (21)

La fábrica no es sólo unidad económica, sino también es el centro donde las relaciones del poder tienen un carácter antagónico que deriva de la propiedad de los medios de producción, de la explotación del trabajo asalariado, de

-----  
(20) Flores Cruz, Cipriano, La Administración capitalista... Págs. 141-142.

(21) Braverman, Harry, Trabajo y... Págs. 308-309.

la subordinación de éste a los imperativos del capital, de la acción administrativa como expresión del capital para organizar el proceso productivo en aras de la plusvalía y la eficiencia. La organización del trabajo en la fábrica parte de la preminencia de la maquinaria sobre los obreros.

"La fábrica es aquella forma de cooperación capitalista propiamente dicha, que se caracteriza por una subsunción real del trabajo al capital determinado por el uso generalizado de la máquina." (22)

La administración privada es producto del proceso social de producción que alcanza su máxima expresión en la etapa de la fábrica; como función, se encarga de organizar el proceso productivo de acuerdo a la directriz del capital pero, es también, el instrumento que concreta la explotación del trabajo material en beneficio de la tasa de ganancia. En estos términos y a diferencia de lo que postulan los publicistas de los negocios privados, la administración es una función superestructural inmersa en los conflictos de clase, definida al lado del capital, para planear, programar y controlar al trabajo material; para garantizar que la producción de las mercancías y la generación de la plusvalía acrecientan la acumulación del capital.

La administración privada nace al amparo del capitalismo; por tanto, está ligada al proceso social de producción y a la lucha de clases. Sus bases históricas se encuentran en la cooperación, la división del trabajo y la manufactura, su ámbito de acción es la sociedad civil y no la superestructura del Estado; en esta forma pretender equiparar a la administración pública con la privada, resulta una grave deformación de la realidad histórica ya que una y otra se caracterizan por ser diferentes.

(22) Flores Cruz, Cipriano, La Administración capitalista del... Pág. 135.

terizan por diferencias innegables.

El llamado "proceso administrativo" sólo es válido para la administración de negocios; su pretendida validez universal carece de fundamento histórico, ya que con el mismo no se puede explicar la acción y el comportamiento del Estado capitalista.

El alcance universal que los ideólogos del capital atribuyen a la administración privada, refleja, ante todo, una posición a favor de la clase dominante y no un producto de la reflexión científica. La administración privada nace después que la administración pública; ésta se manifiesta desde las sociedades hidráulicas donde la existencia de un Estado administrativo <sup>(23)</sup> garantizó la coordinación, movilización y el control de la fuerza de trabajo y de los recursos económicos y materiales.

En consecuencia, la administración pública no debe ninguna paternidad a la administración de negocios, ya que su esencia es el dominio político y la dirección administrativa; en este sentido, es la encargada de reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

Así pues, la administración pública y la privada no tienen semejanza alguna; la dudosa afinidad de ambas ha partido de las interpretaciones gerencialistas que han establecido con carácter de principios, lo que simplemente

-----  
(23) "El Estado hidráulico cumplía con una variedad de importantes funciones administrativas en la mayoría de los casos conservaba obras hidráulicas decisivas, apareciendo en la esfera hidráulica como el único operante de grandes empresas de preparación y de protección... El Estado hidráulico es un Estado genuinamente administrador. Este... como administrador de las enormes construcciones hidráulicas y otras, el Estado hidráulico evita que las fuerzas no gubernamentales de la sociedad cristalicen en cuerpos independientes suficientemente fuertes para contrapesar y controlar la máquina política." Wittfogel A, Karl, Despotismo... Págs. 70-71.

son proverbios administrativos.

La administración privada no está exenta de los conflictos de clase porque, al englobar al capital y al trabajo de manera antagónica, queda claramente establecido que el interés de uno y otro es completamente opuesto. Al capital le interesa seguir explotando a los asalariados de manera constante; a éstos, les interes sacudirse del yugo del capital y, por consiguiente seguir siendo víctimas de la explotación. Así pues, la lucha de clases es la constante de la administración privada; la colaboración "desinteresada" que los ideólogos del capital atribuyen tanto al empresario como al trabajador es completamente falsa, puesto que no puede haber trato igual entre desiguales, es decir, no se puede reconciliar lo que histórica y socialmente, tienen un carácter antagónico.

La administración pública, entendida como la actividad organizadora del Estado, garantiza el dominio del capital sobre el trabajo y el mismo Estado también explota al trabajo asalariado; este rasgo histórico es producto del modo de producción capitalista pero no autoriza a los gerencialistas y a sus séquitos sostener a semejanza alguna entre ambas.

El carácter apolítico que los gerencialistas atribuyen a la administración pública, en aras de la eficiencia y la productividad, contribuyó a que en la era ortodoxa la disciplina de la propia administración pública quedará reducida híbridamente al campo de la administración privada, negando, sin base alguna, su campo natural de estudio que es la ciencia política. Desde ésta perspectiva, la deformación de los gerencialistas del estudio de la administración pública consiste en haberla despojado de su carácter político; en haberla

sujeto a principios organizacionales de supuesta validez universal, como si la realidad social fuera estática, no dinámica y contradictoria.

#### 4.3.- LA EMPRESA MODERNA

##### 4.3.1.- UNIDAD ECONOMICA

La propiedad privada es la organización social reconocida, protegida y mantenida en el capitalismo. Con el transcurso del tiempo, ha operado grandes transformaciones económicas que han permitido el surgimiento de poderosas organizaciones económicas entre las que destaca la empresa moderna.

La empresa moderna, como unidad económica, descansa en el avance de las fuerzas productivas en el desarrollo científico y tecnológico y en el comportamiento de las relaciones sociales de producción. En su seno laboran clases sociales que hacen posible la producción y la ganancia del capital invertido; los trabajadores asalariados que son la fuente que genera la plusvalía<sup>(24)</sup> y constituyen el factor decisivo en la reproducción del capital.

El surgimiento de la empresa capitalista, se da en el ámbito de la economía de mercado, cuyo rasgo prioritario, es la libre empresa, factor fundamental de la existencia de un conjunto de libertades sociales que permitan y garanticen a los individuos la opción de elegir y decidir lo que más les convenga.

-----  
(24) "Forma monetaria del producto social excedente, la forma monetaria de su parte de su producción que el trabajador abandona al propietario de los medios de producción, sin recibir nada a cambio." Mandel, Ernest, Introducción a la... Págs. 34-35.

"En la economía de mercado, la producción y distribución de productos y servicios se efectúa a través de los medios de un mecanismo autorregulador de la fijación de precios mercantiles, las decisiones económicas se basan fundamentalmente en los precios y todos los hechos de importancia económica se tornan a través de los precios." (25)

Consecuentemente "la libertad de escoger, la libertad de ahorrar o consumir, de entrar o salir de una esfera de la economía de realizar contactos con otros individuos es el rasgo primordial y la verdadera esencia de la economía de la libre empresa. Estas libertades significan la propiedad se imponer severas limitaciones a una economía coordinada de mercado. El derecho a la propiedad privada no significa tan sólo derivar un ingreso de posesiones, sino el derecho a controlar, de disponer y de invertir." (26)

En estas condiciones el funcionamiento de la economía se hace mediante el mecanismo de la oferta y la demanda, sin necesidad de intervenir en los desequilibrios, porque automáticamente se corrigen y se normaliza la producción de las mercancías producidas.

Así, el respeto irrestricto a la propiedad privada, está inscrito en la ideología liberal y es a la vez, la filosofía de los apologistas de la libre empresa la cual, se ha convertido en uno de los pilares básicos del capitalismo.

En el capitalismo "la tierra, los recursos minerales, las fábricas, los almacenes y las mercancías en general, pueden ser y son, de forma predomi-

(25) Viljoen, Stephan. Los sistemas económicos en la historia del mundo, México, Editorial el manual moderno, 1978, Pág. 67.

(26) Ibid., Pág. 68.

nantemente de **propiedad** de individuos **privados** o de grupos de los mismos. Esta **propiedad privada** confiere a los individuos los derechos exclusivos de uso y dominio, así como forma de utilización, y de percibir los ingresos, beneficios o ventajas, resultantes de la utilización escogida.

"Este dominio de la **propiedad**, y de la **dirección** y control de la **producción**, incluyendo la mayor parte del rendimiento del trabajo humano, se **convierte** así, en tarea de muchos **propietarlos** individuales o grupos de ellos o de **empleados** en quienes se ha delegado esa labor ." (27)

La función económica precisa de la libertad de iniciativa, de la moneda, del cambio y del mercado; la **producción** de mercancías en gran escala desarrolla un complejo sistema bancario, comercial e industrial, como **instituciones** económicas, a través de las cuales canaliza y distribuye la riqueza **producida**. La esencia de las libertades económicas, radica en la capacidad que tienen los individuos para escoger y dedicarse a la actividad económica que más les interese.

"La libre empresa significa que nada impedirá que el individuo establezca la clase de negocio que prefiera, si se sujeta a las normas morales y legales prevalecientes en la sociedad de que forma parte; pero en alguna manera garantiza, ni que el individuo tendrá la capacidad necesaria para crear y dirigir el negocio que elija, ni que dispondrá de los medios indispensables para establecerlo y asegurar su éxito. La libertad de empresa, por tanto, se reduce en el caso de los trabajadores, a la de vender su fuerza de trabajo don

(27) Bain, Joe, Organización Industrial, Barcelona, Ediciones Omega, 1963, Págs. 65-66.

de puedan y quieran, y como puedan y quieran." (28)

La libertad de decidir y hacer en materia económica se traduce en una competencia desigual, donde la movilización y disposición de recursos, se des tina a la creación de grandes empresas cuyo poder económico es evidente en la dominación de los mercados.

La empresa moderna "como unidad propietaria que recae bajo un con trol o una dirección independientes, constituyendo una unidad legal de las de más, puede ser considerada como una empresa industrial." (29). La compe tencia económica, plantea como imperativo, el desarrollo científico y tecnológico, la creación y consolidación de las áreas del mercado y el desarrollo de las fuer zas productivas. Por tanto, el perfil de la empresa industrial en los marcos del capitalismo se caracteriza por:

1. - "La producción de extrema variedad y especialización porque las empresas individuales producen sólo uno o unos pocos de los productos que son utilizados, y su producción no está orientada en modo alguno a ser sus propie tarios o asalariados sino para el intercambio con las producciones especializa das de otras empresas y;

2. - "Este intercambio se lleva a cabo ampliamente a través de un sis tema monetario muy desarrollado en que las mercancías son compradas y ven didas por dinero, los salarios y los ingresos del propietario se reciben en dine ro, el cual posteriormente se gasta en la compra de artículos y actividades mo netarias que constituyen el medio de intercambio en casi todas las transaccio nes.

(28) Zamora, Francisco, La sociedad económica.... Pág. 57.

(29) Bain, Joe, Organización .. Pág. 66.

3. - "La empresa moderna surge como una entidad que, compra trabajo, materiales, mercancías por dinero, vende su producción por dinero y obtiene los beneficios para el propietario en forma de dinero dispuesto para ser gastado. Paralelamente surgen los mercados, en el sentido moderno, en que los grupos de vendedores y compradores, en íntima conexión, cambian materiales o servicios por dinero." (30)

Todo esto ha implicado un desarrollo formidable del modo de producción capitalista, que ha llegado a los niveles e instancias de la sociedad moderna; toda actividad económica gira en torno a la ganancia, con esto se explica el funcionamiento del sistema monetario complejo y moderno donde el manejo del dinero mediante operaciones bancarias representa un lenguaje convencional acertado, para todo tipo de transacciones económicas.

Sin embargo, la reproducción de la empresa moderna ha dependido del papel que desempeña el gobierno con los recursos y las instalaciones productivas dominadas y dirigidas por individuos privados, el papel clásico del gobierno en las cuestiones económicas, en el capitalismo, se concreta al de árbitro de los conflictos individuales y al de legislador que establece unas restricciones mínimas.

"El gobierno ha actuado como subsidiario de industrias seleccionadas o líneas de conducta de empresas privadas, como participante limitado en la producción, como regulador directo de empresas privadas, ejerce su acción fiscal, con sus impuestos y empréstitos influyendo considerablemente sobre la propagación y el mantenimiento de la afluencia de ingresos en la economía." (31)

(30) Ibid., Págs. 65-66.

(31) Ibid., Pág. 69.

Además "Los gobiernos han tratado de estimular la actividad económica extendiendo sus tarifas proteccionistas, el fomento de las exportaciones, la ampliación de las relaciones industriales, los servicios de entrenamiento técnico, de promoción y de investigación; han desempeñado un papel importante en el fomento de la actividad económica a través de la operación directa de empresas de negocios en los campos de la industria, la banca, la construcción de la vivienda y la prestación de servicios de infraestructura." (32)

La acción del gobierno para impulsar a la empresa moderna ha incrementado su tamaño, a medida que esta se vuelve más compleja y competitiva, sobre todo cuando se acrecienta la centralización de la riqueza, es decir, a medida que la acumulación de capital se acelera, el gobierno tiene que evitar la excesiva sobre-capitalización que deteriore la economía capitalista y ocasione conflictos sociales; entonces la "atención social" la asume el poder gubernamental para asegurar la reproducción del capitalismo.

La empresa capitalista tiene como objetivo "aumentar la ganancia principal característica en la era del propietario-empresario. Las relaciones entre el trabajador y el patrón vienen recibiendo mayor atención, los horizontes temporales se han alargado y las políticas de las empresas están siendo dirigidas a la acción futura y la continuidad gerencial, la planeación a largo plazo ha evolucionado como parte integral de las técnicas de la dirección científica." (33)

Las estrategias administrativas de la gran empresa, destinadas a la obtención de la ganancia, control de mercados, equipo tecnológico, promoción de la publicidad, determinación de precios, costos, y salarios, son los factores que

(32) Viljoen, Stephan, Los sistemas económicos.,. Pág. 328.

(33) Ibid., Pág. 330.

inciden en la competencia y obligan a la implementación y ejecución de acciones, tendientes a asegurar la tasa de ganancia. Por ello, la fase de la investigación y desarrollo, es punto central de la empresa capitalista; y la impulsa constantemente a fin de asegurar su eficiencia.

En un principio el propósito de la investigación "apuntaba al aumento de la productividad del trabajo; hoy la dirección científica se ha ampliado para incluir los problemas básicos de la gerencia que comprenden: Primero, la función técnica: la división y coordinación del trabajo, la determinación de las condiciones óptimas para el desempeño del mismo, el diseño científico de la planta, ensayos para hacer el proceso productivo continuo; en segundo lugar, las funciones administrativas como el control y la elaboración de costos y presupuestos; en tercer lugar, las funciones comerciales comprendidas en la compra, la venta y la publicidad; en cuarto lugar, los métodos de financiamiento y, el factor humano en la industria." (34)

La planificación como instrumento de alcance económico representa para la empresa capitalista una exigencia ineludible para participar en los procesos económicos "esto permite a la empresa aceptar la incertidumbre del mercado (35) que no pueda eliminarse; eliminar mercado en los que compra y vende; además la gran dimensión es casi indispensable para participar en la parte de la economía caracterizada por la tecnología rigurosa." (36)

-----  
(34) Ibid., Págs. 332-333.

(35) "Area dentro de la cual oferentes y demandantes mantienen estrechas relaciones y llevan a cabo abundantes transacciones sobre una mercancía, de tal manera que el precio de esta tienda a ser el único." Zamora, Francisco, La sociedad económica... Pág. 109.

(36) Galbraith, John, El nuevo Estado industrial, Barcelona, Editorial Ariel, 1970, Pág. 107.

Las técnicas de la administración son un aspecto fundamental en la vida de la empresa moderna; por medio de las mismas se consigue obtener posiciones ventajosas en los puntos claves del mercado, se facilita competir en condiciones de monopolios asegurando al desplazamiento de otras unidades económicas, permitiendo, con ello, una supremacía económica en la producción y circulación de mercancías, la expansión del capital invertido y el constante incremento de la tasa de ganancia.

La competencia es el factor que impulsa a la empresa capitalista a su constante renovación; constituye su preocupación central, de tal forma, que su organización económica y administrativa refleja los objetivos supremos de su funcionamiento, alcance y reproducción.

La economía de mercado, como asiento natural de la empresa capitalista, desata una feroz competencia para asumir el control de las áreas de mercado; para ello utiliza los mecanismos de los cuales puede asegurar su poder económico y el mantenimiento y la reproducción del mismo.

"La economía de libre empresa es una economía de demanda. Las decisiones de los consumidores al escoger entre bienes y servicios, ahorro y gasto, trabajo y descanso, determinan finalmente la asignación de los recursos entre los diversos factores productivos. Las decisiones de inversión comprendidas en la aplicación de los factores producción, distribución y financiamiento tanto como las decisiones con referencia a las importaciones y exportaciones y a la adopción de los cambios innovadores, son tomadas por la empresa de negocios." (37)

-----  
(37) Viljoen, Stephan, Los sistemas económicos... Pág. 364.

Esta mecánica económica parte del principio de las libertades individuales inherentes al liberalismo económico; sin embargo, es preciso considerar que la igualdad de oportunidades se da entre desiguales, tanto económica como socialmente, porque pocos son los favorecidos. Así, los que detentan los medios de producción, están en posibilidad y capacidad de determinar el comportamiento de la economía, mediante la explotación del trabajo asalariado, la innovación y renovación tecnológica, el establecimiento de precios para las mercancías, los bienes y servicios, controlando los puntos claves del mercado y promoviendo la publicidad. Los enunciados liberales en materia económica han favorecido y protegido a la propiedad privada, a los propietarios de los medios de producción y ha permitido el fortalecimiento y la consolidación de la empresa capitalista.

Paralelamente, la empresa capitalista ha contado con el apoyo del Estado. Este "tiene que hacerse garante de la ganancia capitalista, tiene que convertirse en garante de las capas dominantes de la burguesía de los monopolios." (38)

La relación que se entabla entre el Estado y la empresa, está implícita en la conformación y funcionamiento del sistema capitalista; ambos son organizaciones que se determinan mediante la implementación y puesta en marcha de diversas acciones económicas y políticas.

Por otra parte, las crisis del capitalismo han planteado como necesidad insoslayable que el impulso y progreso de la empresa de negocios, dependa de la acción del Estado empresario no sólo para promover las condiciones de la inver

(38) Mandel, Ernest, Introducción a la... Pág. 111.

sión y producción, sino también, para refrenar los conflictos de clase que con el desarrollo mismo del capitalismo, se vuelven cada vez más agudos y difíciles de amortiguar.

"En la medida en que la misma burguesía dejó de confiar en el mecanismo automático de la economía capitalista para perpetuar su régimen, se requiere la intervención de otra fuerza para salvarlo a largo plazo, y ésta es el Estado. El neocapitalismo se caracteriza, ante todo, por la creciente intervención de los poderes públicos en la vida económica." (39)

La empresa moderna necesita cada vez más el apoyo del poder estatal, más aún en la etapa avanzada del modo de producción capitalista, en que los clásicos servicios del Estado gendarme son ahora superados por la acción del Estado empresario, cuya dirección política fuerte garantiza que los negocios privados alcancen etapas de grandes logros y, con ello, objetivos económicos considerables.

En el capitalismo, el Estado juega un papel particularmente importante: por una lado, su función política de ser el organizador de la sociedad civil, por el otro su función económica tendiente a reproducir las condiciones del modo de producción capitalista brindando apoyos y estímulos a la empresa moderna mediante créditos, incentivos para invertir, control político de los sindicatos, legislación laboral clasista, así como me-

-----  
(39) Ibid., Pág. 81 .

dante su intervención en los problemas en la crisis <sup>(40)</sup>, en la depresión<sup>(41)</sup>, y la recuperación <sup>(42)</sup>, lo cual permite la concentración de los beneficios para la clase capitalista.

La función política del Estado en relación a los conflictos de clase, ha permitido el fortalecimiento de la empresa privada mediante la consolidación de la acumulación del capital. Paralelamente, la actividad económica del Estado se ha incrementado para llevar a cabo la reproducción del capital evitando con esto, la disminución de las ganancias privadas.

"Esta garantía estatal de la ganancia, como todas las técnicas anticíclicas verdaderamente eficaces en el régimen capitalista, representa en último análisis una redistribución del ingreso nacional en beneficio de los grupos monopolistas dirigentes.

"El Estado la efectúa mediante la distribución de subsidios, la reducción de impuestos, la concesión de créditos con bajo interés, técnicas que en última instancia conducen a una elevación de la tasa de ganancia, cosa que en una economía capitalista que funciona normalmente, sobre todo en una fase de expansión a largo plazo estimula evidentemente las inversiones." (43)

-----  
(40) "La crisis marca el cambio brusco entre la prosperidad y la depresión, los precios y los costos de mercado han alcanzado un máximo innaccesible para muchos, sobreviene una febril demanda de dinero, se difunde la desconfianza en la capacidad de pago de los deudores, todos quieren vender y nadie desea compra, el sistema de crédito se paraliza, y multitud de empresas grandes y pequeñas quiebran.

(41) "La depresión toca el fondo; la actividad económica no puede descender más; el nivel de precios alcanzó su mínimo y la desocupación llegó a su máximo tolerable.

(42) "La recuperación comienza; se reaniman los negocios; la actividad económica aumenta a ritmo acelerado; crece la demanda global los precios, la circulación monetaria, la producción total y el empleo." Zamora, Francisco, La sociedad económica... Pág. 164.

(43) Mandel, Ernest, Introducción a la ... Pág. 112.

En la era del gran capital el Estado favorece a las empresas cuya capacidad tecnológica es considerable y altamente competitiva; la lucha por ganar y monopolizar posiciones en el mercado, las estimula el Estado constantemente a fin de asegurar que la tasa de ganancia no disminuya, sino que aumente y así reproduzca las condiciones y las relaciones del modo de producción capitalista.

"El régimen capitalista se caracteriza por su incesante transformación de las técnicas de trabajo, por la revolución múltiple en la productividad del trabajo. Estas transformaciones se efectúan a través de un desarrollo desigual entre las empresas y los sectores industriales. A través de la competencia de los capitales y la igualación de la tasa de ganancia, las empresas y las ramas industriales donde la productividad del trabajo se eleva más allá de la media social se apropian una parte de la plusvalía en otras empresas.

"El mecanismo concreto por medio del cual se opera esta transferencia de plusvalía de una empresa o rama industrial a otra, es el de la formación de los precios del mercado. Las empresas y ramas técnicamente más avanzadas realizan superganancias vendiendo a precios de mercado debido a que sus costos de producción son inferiores a los de sus competidores y a que los primeros son quienes determinan costos." (44)

Por eso, "La concentración, al llegar a un grado determinado de su desarrollo, por sí misma conduce de lleno al monopolio, y a aquellas cuantas decenas de empresas gigantescas les resulta fácil ponerse de acuerdo entre sí, y por otra parte, la competencia que se hace cada vez más fácil, y la tendencia

(44) Mandel, Ernest, Ensayos sobre el neocapitalismo, México, Editorial Era, 1971, Pág. 88.

al monopolio, nacen precisamente de las grandes proporciones de las empresas." (45)

La competencia en el mercado se realiza de manera monopolística, los grandes capitales van desplazando al pequeño y mediano empresario; la lucha entre desiguales concentra cada vez más las ganancias y los beneficios, en manos de quienes se apoderan de las ramas de la producción y de los mercados principales. La libre competencia no concede ventajas a las pequeñas empresas si bien a su amparo nacen, desaparecen o se incorporan a la órbita de los monopolios; la formación de estos desata la competencia entre empresas desiguales.

"La libre competencia produce la concentración, y la concentración lleva a lo contrario de la libre competencia, es decir, al monopolio. Cuando los productores son pocos pueden ponerse de acuerdo fácilmente en perjuicio de los consumidores, con el designio de repartirse el mercado, de impedir toda reducción de los precios." (46)

De esta forma "La libre competencia es la propiedad fundamental del capitalismo y de la producción de mercancías; el monopolio se halla en oposición directa con la libre competencia, pero esta última se ha convertido en monopolio, creando la gran producción, eliminando la pequeña, reemplazando la gran producción por otra todavía mejor, llevando la concentración de la producción y del capital hasta el monopolio; Cartels, sindicatos, trust y fusionándose con ellos, el capital de una docena escasa de bandos que manejan miles

(45) Lenin, I.V., El imperialismo fase superior del capitalismo, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1972, Pág. 14 .

(46) Mandel, Ernest, Introducción a la ... Págs. 65-66 .

de millones." (47)

El desarrollo de la empresa moderna se ha realizado en condiciones monopolísticas es decir, la libertad de empresa no beneficia por igual a los capitalistas de la sociedad civil, porque la magnitud del capital y la fuerza de la unidad económica, constituye el factor principal de la lucha desigual; en este caso, las empresas pequeñas son desplazadas o absorbidas por el gran capital que en la etapa moderna del capitalismo, define el perfil y proyección de poderosas organizaciones económicas.

Por tanto, la fuerza económica de la empresa moderna depende del grado de competencia, de sus recursos y estrategias, del apoyo y estímulos del Estado, del avance de las fuerzas productivas, de su tipo de tecnología y mercados, de su capacidad para formar personal directivo, operativo y de supervisión, de su capacidad para mejorar y diseñar los productos a vender, de la variedad de los mismos, de fijar precios flexibles, de su relación con los grandes consorcios banqueros y financieros, en fin de su capacidad para adaptarse y mantenerse ante los cambios cuantitativos y cualitativos, del medio que la rodea.

La competencia de los monopolios trae consigo una renovación constante en la estructura de la empresa de negocios; por consiguiente, la centralización de las ganancias irá en aumento y el objetivo último de su existencia será dominar con eficiencia las zonas económicas que le aseguren altas expectativas financieras y hegemonía en el marco de la gestión gubernamental.

-----  
(47) Lenin I. V. El Imperialismo fasc... Págs. 111-112.

#### 4.3.2. ESTRUCTURA DE PODER

La organización legal de la empresa moderna se refleja en su composición administrativa, financiera y política; además pone de manifiesto los valores y los objetivos de sus dirigentes, los cuales optan por reformas cuando es necesario respaldar la inmovilidad de la misma. Así los atributos de la gran corporación mercantil son:

1. - "La corporación es una compañía por acciones en que las proposiciones grandes o pequeñas, de la propiedad pueden ser vendidas de individuo a individuo, aunque la propiedad tiene que ser confirmada por certificado o por acciones, este certificado indica la parte proporcional de la propiedad que corresponde, y lleva consigo el derecho a recibir la parte proporcional de los beneficios, cuando los distribuya la corporación, así como, generalmente el derecho de voto, por lo común proporcionado a la cantidad relativa de propiedad y le represente, en la elección de director a los propietarios para la decisión definitiva de estos.

2. - "Libre transferencia. Cualquier tenedor de acciones puede disponer libremente en cualquier momento de su participación en beneficio de otros en venta, donación o legado haciéndose sustituir por otro u otros propietarios, sin que el hecho de que obre así altere la existencia de la entidad mercantil.

3. - "La corporación está dotada de entidad legal. Ante la ley, es una persona artificial, independiente de las personas de sus tenedores de acciones y, como tal, puede establecer contratos, incurrir en deudas, ser perseguida en juicio y llevar a cabo cualquier otro acto mercantil que sea legal, igual que

podría una persona natural.

4. - "Está dotada de responsabilidad limitada, esto es, la obligación de los accionistas por las deudas o responsabilidades en que la corporación pueda incurrir, se limita a una cantidad de dinero que el accionista ha invertido en el negocio, mediante la compra de las acciones o que se ha comprometido a invertir al suscribir la compra de acciones." (48)

La jerarquía de autoridad en la corporación mercantil representa el juego de intereses y la lucha por alcanzar el poder, para imponer los criterios y directrices de los grupos económicamente poderosos, quienes determinan el rumbo y la dirección de la empresa y en el interior de ésta, deciden su funcionamiento. De esta manera, la estructura de poder en el seno de la empresa se caracteriza por:

1. - "El control descansa en la dirección, o sea el consejo directivo más los principales funcionarios ejecutivos. Los intereses externos con frecuencia no siempre están representados en el consejo para facilitar la armonía de intereses y la política de la corporación con los de sus clientes, proveedores, banqueros, pero el verdadero poder lo retienen los que están adentro aquellos que dedican todo el tiempo a la empresa y cuyos intereses y carreras están ligados a sus carreras.

2. - "La dirección la constituye un grupo que se autopropetúa. La responsabilidad del cuerpo de accionistas es letra muerta para propósitos prácticos. Cada generación de directores recluta a sus propios sucesores, los entrena, los cuida y promueve, de acuerdo con sus propias normas y valores. La -----

(48) Bain, Joe, Organización... Págs. 88-89.

profesión empresarial reconoce dos formas características de progreso: ascender de posiciones bajas hacia otras altas dentro de una compañía dada, y cambiarse de una presidencia o la dirección del consejo de algunas de las empresas más grandes.

3. - "Cada corporación aspira y generalmente lo logra su independencia financiera, mediante la creación interna de fondos de los que pueda disponer libremente la dirección. Además, puede como parte de su política, obtener préstamos, directa o indirectamente, de instituciones financieras, aunque normalmente no está obligada a hacerlo y por lo tanto, está en condiciones de evitar la dependencia del control financiero." (49)

El juego del poder en la corporación cobra importancia creciente, pues de la obtención y consolidación del mismo, por parte de los grupos que lo disputan, depende la mecánica económica de la corporación tanto interna como externa.

A medida que la lucha monopolística se desenvuelve, la capacidad política de la empresa, debe seleccionar y anticipar el futuro, es decir, sus dirigentes están obligados a obrar con destreza y sensibilidad para seleccionar las posibles estrategias a emplear por sus adversarios similares.

El papel de la autoridad como pieza clave de los sistemas de control, comunicación e información, se manifiesta en la pugna de posiciones e intereses; con el propósito de asumir los resortes del poder; y desde ahí, señalar y decidir la acción suprema y operativa de la corporación.

"El consejo de directores asumió todos los poderes de establecimiento

-----  
(49) Baran, Paul y Paul, Sweezy, El capital monopolista, México, Siglo XXI editores, 1974, Pág. 18.

de política, dirección y administración del negocio, mientras se haya a su frente, aunque debe someterse su actuación a la aprobación de los accionistas, en las elecciones anuales, solicitando la confirmación de su política y procedimientos manteniéndose o siendo reemplazado según haya satisfecho o no los accionistas capaces de reunir una mayoría de votos." (50)

"De esta manera la decisión no es, pues producto del individuo, sino de grupos. Los grupos son numerosos, tan frecuentemente formales, reconocidos, como informales, y sometidos siempre a un cambio constante de composición. Eso es lo que hace posible la empresa moderna y en otro contexto, lo que hace posible el gobierno moderno,

"La elaboración de decisiones por un grupo arraiga profundamente en la estructura de la empresa. La participación real, no está estrictamente correlatada, con el rango en la jerarquía formal de la organización." (51)

"Las juntas directivas son decisivas pese a la necesidad de delegar decisiones menores y la investigación técnica, son las que adoptan las decisiones más importantes, como las que conciernen a la inversión, y son las que seleccionan a los individuos que cuidarán las operaciones diarias.

"De hecho, su poder de cambiar la gerencia si la marcha de la empresa no les satisface, es lo que se entiende por control. El control elemento de poder está en la mayoría de las empresas, en su grupo de directores, y es autónomo si se le considera con un bloque de control." (52)

La toma de decisiones en la cúpula de la empresa se realiza con un ca-

(50) Bain, Joe, Organización... Pág. 89.

(51) Galbraith, John, El nuevo... Pág.

(52) Domhof G, Willam, ¿Quién gobierna Estados Unidos?, México, Siglo XXI editores, 1976, Págs. 58-59.

rácter colectivo y no unipersonal, los intereses en juego son varios y cada miembro representa la expresión de su núcleo de poder, del alcance y selección de las decisiones, depende la estrategia a seguirse en el cumplimiento de los objetivos empresariales.

La fuerza económica de la empresa explica su posición política, en relación a otras organizaciones complejas similares; porque a través de acciones económicas, alcanza propósitos políticos y, con estos, alcanza posiciones económicas.

Conviene señalar que "la empresa madura es una organización grande y compleja; la autoridad procede arriba en la cumbre hay un recuadro rectangular; los accionistas o socios, titulares del poder de última instancia, luego el consejo de administración; luego los funcionarios con facultades ejecutivas, los gerentes, la alta gerencia.

"A partir de los altos funcionarios ejecutivos la línea de autoridad sigue hacia abajo a través de departamentos, divisiones, plantas industriales, unidades de producción." (53)

Después "el círculo de capataces, el personal supervisor, los empleados, los vendedores, los técnicos, los ingenieros, ejecutivos de ventas, científicos, proyectistas y diseñadores." (54)

La estructura formal de la empresa no siempre coincide con las fuerzas reales del poder; por eso, el estudio de la misma no debe circunscribirse única y exclusivamente, a la letra, sino que debe contemplar los vaivenes y el uso

(53) Galbraith, John, El nuevo... Pág. 193.

(54) Ibid., Pág. 197.

de los métodos a través de los cuales se emplea el poder. A menudo y contra riando la base formal de la organización, se forman camarillas o alianzas de grupo para influir en la toma de decisiones y en el destino de la empresa.

En la empresa moderna, donde la abundancia de recursos es evidente, obliga al núcleo del poder a nombrar representantes identificados con su línea para ocupar los cargos claves de la administración y asegurar la hegemonía de sus intereses. En ningún momento se descarta la negociación con otros grupos poderosos, pero no identificados con las esferas del poder decisorio.

"La moderna organización industrial y comercial, se ocupa de guiar y dirigir a numerosos ocupados en cada momento de obtener, elaborar, intercam biar y contratar información, elemento básico en el aspecto del control.

"Así, en la jefatura de la organización mercantil se identificó en el pa sado con el empresario, el individuo que unía la propiedad o el control del capi tal con la capacidad de organizar los demás factores de la producción y, en la mayoría de los casos, con la capacidad también de innovar.

"Ahora, la gran sociedad anónima moderna y al constituirse la orga nización requerida por la tecnología y la planificación modernas, con la sepa ración del propietario del capital y el control de la empresa, el empresario ha dejado de existir como persona individual en la empresa industrial moder na." (55)

La complejidad de la empresa provoca que el empresario como tal va ya dejando dejando control y el manejo de la institución, en cuerpos especializa dos de las áreas funcionales; cada vez más, el conocimiento técnico precisa de perso

-----  
(55) Ibid., Págs. 103-104.

nal competente y capacitado para asumir el manejo de la publicidad, mercadotécnia, finanzas, comercialización, producción, relaciones industriales, investigación y desarrollo y relaciones públicas. Estos requerimientos no pueden ser cumplidos en su totalidad por el empresario tradicional; al contrario, las funciones directivas tienen que ser encomendadas a asalariados técnicos que conocen y manejan su campo de acción.

"En la sociedad anónima moderna la toma de decisiones se ha hecho difusa y le ha sido delegada a toda una jerarquía de directores y de funcionarios ejecutivos. Los ejecutivos son responsables en la dirección del negocio en la sociedad moderna. Ellos como grupo, inician las decisiones que determinan el volumen y la dirección de la inversión, formulan la política de precios y realizan otras decisiones, importantes de las cuales dependen los destinos de la empresa." (56)

-----  
(56) Viljoen, Stephan, Los sistemas económicos... Pág. 252.

## V. - BASES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .

### 5.1. - EL PENSAMIENTO ORTODOXO.

El estudio de la administración pública es motivo de múltiples controversias derivadas de supuestas corrientes o escuelas que reclaman, para sí, la potestad de la acción gubernamental. La disciplina de la administración pública nace en los Estados Unidos en 1887; su padre intelectual es Woodrow Wilson, quien elaboró el primer estudio organizado y sistematizado del "gobierno en acción."

En esa época de profunda raigambre liberal y de la lucha constante contra la corrupción, la administración pública nace alejada de su campo natural de estudio: la ciencia política, y se le atribuye un carácter "neutral" fincado en la fórmula de la eficiencia y la productividad, objetivo último de su razón de ser. Esta posición fue capitalizada por la "administración científica" para despojar de su carácter político a la administración pública; por tanto, ésta fue subordinada en términos operacionales a un conjunto de "principios generales" de infundada validez universal. Así, la administración pública fue considerada como una rama de la administración general encargada de conducir los asuntos públicos con la mayor eficiencia. Los gerencialistas aprovecharon que la administración pública como disciplina nació desligada de sus raíces sociales en el orden de las condiciones materiales de producción y sin haber ahondado en la separación del Estado y la sociedad, es decir, se omitió para fines de estudio el conocimiento de la historia.

La dicotomía política-administración formulada por Wilson, estaba dirigida a resaltar la sustantividad de la función administrativa hasta entonces relegada por la función política. Por tal motivo, la dicotomía cobró relevancia al grado de considerar a la política como el factor principal que impedía el funcionamiento eficiente de la administración pública.

La dicotomía política-administración se estableció con carácter esquemático, formal y descriptivo, atribuyendo a la función política, los "males" que encerraba la función administrativa. Por tal razón, Wilson sostenía que "las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aún cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas." (1)

Por tal razón, Wilson al pasar revista del contexto europeo, puntualiza como ejemplos de organización administrativa pública a Francia y Prusia destacando con particularidad sus formas de gobierno absoluto, donde una sola voluntad es capaz de conducir con éxito a la maquinaria gubernamental. En este sentido, la dicotomía política-administración es la respuesta para estudiar sistemáticamente la función administrativa con el propósito de mejorar la eficiencia del gobierno en acción y un medio para lograrlo era la reforma al servicio civil de carrera. (2)

-----  
(1) Wilson, Woodrow, El estudio de la administración... Pág. 91.

(2) "El objetivo del estudio administrativo es liberar los métodos ejecutivos de la confusión y carestía del experimento y colocarlos sobre cimientos que descansan hondamente en principios estables. Esta es la razón por la que debemos considerar la reforma del servicio civil en su etapa actual solamente como un prelude de una ulterior reforma administrativa. Estamos ahora rectificando métodos de nombramiento; debemos llegar a un ajuste de las funciones ejecutivas más acertado y prescribir mejores métodos de organización y actuación ejecutiva." Ibid., Pág. 91.

En estas condiciones, la administración pública como disciplina de estudio, empieza su peregrinar por el campo de las ciencias sociales en busca de su base histórica y conceptual; de hecho es considerada una intrusa que, para ser explicada, necesita recurrir al campo de la sociología, la economía, la ciencia política y la psicología.

En este sentido, la administración pública es una disciplina que "busca un objeto de estudio", ya que fincada en oposición a la política se le extrajo sin justificación alguna de la ciencia política, a la cual está ligada genética, conceptual y orgánicamente. Así pues, la separación abstracta de la política y la administración alcanzó fuerza académica apoyada y seguida dogmáticamente porque después de Wilson, Willoughby y Goodnow retomaron la tesis del precursor y la reelaboran con el mismo objetivo, es decir, que las cuestiones administrativas no tienen carácter político.

El modelo liberal ortodoxo atribuía a la administración un carácter "neutral" o sea, que el fenómeno político no tenía porque relacionarse ni mucho menos influir en la acción administrativa. "La política es pues dominio especial del estadísta y la administración lo es del funcionario técnico. Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos, la ejecución detallada de los mismos si es administrativa." (3)

Wilson, al establecer la dicotomía política-administración no lo hizo con el afán de divorciarlas sino de distinguirlas; por eso identificó a la política con los planes generales y a la administración con los medios específicos. De todas formas, la dicotomía es falsa porque en la realidad política y administración

-----  
(3) Ibid., Pág. 92.

son inseparables; el paradigma de Wilson adolece de sustrato histórico y no se apoya en categorías que le den fuerza y validez; por tanto, la acción gubernamental es a la vez política y administración y sólo pueden separarse para fines analíticos, no para la explicación teórica.

El carácter apolítico de la administración pública en la era ortodoxa provocó la ausencia de categorías que explicaran el fenómeno gubernamental en relación con el contexto social; únicamente se le ubicó en su interior, es decir, en la dimensión instrumental y operativa haciendo caso omiso de que la estructura del gobierno es influida constantemente por el contexto social así como también éste recibe el impacto de las decisiones gubernamentales.

Por consiguiente, el estudio de la administración pública no sólo se parcelo, sino que se redujo a la simple equivalencia de los negocios privados o sea, se partió de la idea de que había un patrón general para abordar la problemática de las organizaciones administrativas postulando que la eficiencia y la productividad eran el objetivo último de la acción administrativa pública.

El ambiente de esa época tenía como premisa fundamental que la política era la causa de la ineficiencia administrativa, pero no se abordó el estudio de las condiciones materiales y sociales del capitalismo, para situar en una perspectiva histórica las verdaderas fallas de la maquinaria gubernamental, es decir, el "gobierno en acción", en cuanto a eficiencia y alcance administrativo tiene su verdadera limitación en la base económica de la sociedad civil, que tiene como organización fundamental a la propiedad privada y la hegemonía de la clase capitalista y siendo el Estado la organización de la clase dominante, no puede atentar contra la misma, sino que tiene que actuar conforme a los lí-

mites establecidos.

Ante esto, los males de la administración pública no se encuentran en su propia función, sino en la estructura de la producción y distribución, y la única alternativa del "gobierno en acción" es corregir esa estructura sin alterar la esencia de la misma, es decir, evitar al máximo su destrucción.

Por tal motivo, atribuir a la política los defectos e irregularidades de la función administrativa, es dejar de lado la separación del Estado y la sociedad, es omitir el papel del ejecutivo como forma de mediación entre infraestructura y superestructura, es dejar de lado a las clases sociales como vínculo que relaciona a la sociedad con el Estado.

El estudio de la administración emergió hasta la etapa del modo de producción capitalista, porque es hasta entonces cuando la separación del Estado y la sociedad se concreta claramente. En el feudalismo, la identidad del Estado y la sociedad impidió conocer el alcance de la administración pública, ya que lo mismo era utilizada para tareas domésticas que para asuntos públicos.

El desarrollo de las fuerzas productivas y el uso del capital, condujeron al avance del capitalismo y a la separación del Estado y la sociedad civil; este hecho es desconocido por la corriente norteamericana de la administración pública. En consecuencia, el estudio del "gobierno en acción" se ha caracterizado por la superficialidad porque únicamente ha sido analizado a partir de sus procesos administrativos y se ha relegado al ejecutivo como la instancia mediadora entre el Estado y la sociedad civil.

La administración pública no obstante que tiene como objeto de estudio

al ejecutivo, por ser éste una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad civil, de hecho se desarrolla en el vacío porque no es explicada desde el ángulo de las condiciones materiales y sociales del capitalismo, sino que es ubicada como disciplina a partir de las tendencias del modelo liberal ortodoxo que en, cuanto a esencia, no es la causa de su nacimiento pero sí de su organización como campo de estudio.

Posterior a Wilson, Goodnow y Willoughby retomaron la idea que postulaba la dicotomía política-administración aunque con diferente óptica de análisis. Goodnow fue más severo ya que no sólo formula un modelo abstracto que separa a la política y la administración, sino que establece la distinción entre ambas diferenciando tajantemente el acto de decidir y el de ejecutar. Su planteamiento no se apoya en base empírica alguna, sino que es producto de fragmentaciones teóricas. Con el propósito de establecer una línea divisoria entre la política y la administración, Goodnow, afirmó que "Las funciones políticas se agrupan naturalmente bajo dos títulos, que son igualmente aplicables a las operaciones mentales y a las acciones de personalidades conscientes. Es decir, la acción del Estado como entidad política consiste o bien en las operaciones necesarias para la expresión de esa voluntad o bien en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. Por conveniencia, estas dos acciones de gobierno pueden designarse, respectivamente, como política y administración. La política se relaciona con las normas o expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la ejecución de esas normas." (4)

-----  
(4) Goodnow, Frank, en: Herbert, Simon, El comportamiento administrativo, México, Editorial Aguilar, 1977, Pág. 53.

Paralelamente Goodnow, apunta que el esquema tripartito de poderes, impide conocer el alcance de las funciones del gobierno, es decir, distinguir entre la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa misma voluntad. Al referirse al poder ejecutivo, afirma que este cumple con tareas legislativas, en tanto que la expresión del Estado, es decir, el poder legislativo, tiene facultades para controlar la ejecución de la voluntad del Estado.

La división de poderes, para Goodnow, es insuficiente para ubicar la función de los órganos del gobierno; sin embargo, reconoce que la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad es común a todos los gobiernos y las acepta como funciones primarias. Pero se pronuncia en contra de que esas funciones sean diferenciadas en escala menor y secundaria.

"Es imposible asignar cada una de esas funciones a una autoridad separada, no meramente porque el ejercicio del poder gubernamental no pueda ser claramente repartido, sino porque como los sistemas políticos las realizan, esas dos funciones primarias del gobierno tienden a ser diferenciadas dentro de funciones menores y secundarias." (5)

En este sentido, Goodnow, con un criterio "convencional", sostiene que la función del Estado se concreta en dos funciones importantes: política y administración. "Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencias, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado. Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas." (6)

Sin embargo, el análisis de Goodnow no tiene correspondencia con la

(5) Goodnow, "Politics and administration" en Omar Guerrero, La Administración Pública... Pág. 35,

(6) Ibid., Págs. 35-36.

realidad, porque lo hizo más por abstracción que por verificación; en esta forma, la valdez de sus postulados dista mucho de ser totalizador y en cambio se caracteriza por su acento parcializador que impide la formulación de categorías que refuerzen su tesis central, por haber ciertas operaciones de los órganos de gobierno y en base a las mismas, elaboran estudios desligados de la estructura social, fincados más que nada en la función formal del Estado.

Otro exponente de la corriente ortodoxa de la administración pública, fue Frank Willoughby, el cuál aborda la dicotomía política-administración no sólo con fines analíticos, sino estableciendo un divorcio estructural entre ambas significando, así, la tajante separación de dos procesos que se encuentran ligados estrechamente. Además, no acepta que la división tradicional de poderes sea la clave para definir las funciones del Estado moderno.

Willoughby es más severo cuando aborda la dicotomía política-administración, porque la lleva hasta sus últimas consecuencias, es decir, plantea su divorcio, pero el mismo no es avalado con testimonios empíricos; aunque si identifica las funciones del gobierno con órganos específicos, no obstante separa radicalmente el acto ejecutivo y el acto administrativo. En su obra The Government of modern states, establece de una manera dogmática y rígida la separación política-administración. "La función ejecutiva es la función de representar al gobierno como un todo y vigilar que todas sus leyes sean cumplidas por sus diferentes partes. La función administrativa es la función de administrar realmente la ley tal como es declarada por la rama legislativa e interpretada por la rama judicial del gobierno." (7)

-----  
(7) Willoughby, Frank, en: Omar, Guerrero, La Administración Pública. . .  
Pág. 39 .

Por otra parte, Willoughby, crítica la insuficiencia de la división de poderes, porque el reconocimiento y la aceptación de la misma deja de lado la existencia del electorado y de la administración. Respecto a la administración, la distingue abrumadoramente de cualquier relación que pueda tener con la política al grado de afirmar que "la función de administrar el derecho... no implica la formulación de decisiones de carácter político... las funciones de la esfera administrativa debe consistir únicamente en la ejecución de órdenes." (8)

Además no acepta que el poder ejecutivo sea identificado con la esfera de la administración; al respecto apunta que ambos términos son "intercambiablemente usados" y por tanto, está en desacuerdo con la división de poderes por no contemplar el poder específico de la administración.

A la esfera de la administración le otorga un carácter distinto en el ámbito del gobierno; por tal razón, no la identifica con el poder ejecutivo, sino que desde el punto de vista "técnico" realiza su diferenciación. "En la clasificación tripartita de poderes gubernamentales, ningún reconocimiento es dado a la administración como una función o rama del gobierno... es confundida con el ejecutivo y tratada como una parte de la función ejecutiva... los términos ejecutivo y administrativo son también intercambiablemente usados. Esto es excesivamente desafortunado porque como nosotros podemos verlo, los dos términos deberían ser empleados como connotación de operaciones que son distintas en carácter." (9)

La distinción a ultranza entre ejecución y administración, contribuyó a

(8) Willoughby, Frank, en: Omar, Guerrero, Teoría administrativa de la Ciencia Política, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976, Pág. 37.

(9) Willoughby, Frank, en: Omar, Guerrero, La Administración Pública... Pág. 38.

radicalizar la dicotomía política-administración; desde sus orígenes, como disciplina de estudio, la administración pública fue condenada a su indefinición como problema real. Sin bases históricas sólidas, "el gobierno en acción" fue estudiado bajo una gama de deformaciones académicas y de posiciones políticas ortodoxas y, por largo tiempo, ha permanecido como una disciplina que busca "un objeto de estudio"

Los exponentes de la ortodoxia administrativa, con su posición político-académica, favorecieron que los gerencialistas se atribuyeran, sin base alguna, el campo de la administración pública, es decir, la subordinación contundente-mente a la esfera de la administración privada porque, según ellos, la política es la causante de la ineficiencia y, por ende, del logro de la productividad.

Así, en 1937 Luther Gulick y Lindall Urwick, en su obra "Ensayos sobre la Ciencia de la Administración", atizaron el carácter eficientista de la administración pública partiendo del hecho que la ciencia administrativa se apoyaba en principios universales. "En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia." (10)

El binomio eficiencia-productividad constituyó el patrón de la conducta administrativa, sobre todo en la esfera de la administración pública, como si la acción de ésta fuera equivalente a las reglas que rigen a la economía doméstica; por tanto, maximizar beneficios y minimizar costos, era la premisa de la "doctrina primitiva" de la administración pública; por eso, los gerencialistas agruparon, para fines de economía, las operaciones administrativas del Leviathan Estatal con las mismas reglas de la administración privada. "Lo que im-

(10) Gulick y Urwick, "Índole y medición de la eficiencia." en: Dwight, Waldo, Administración. . . Pág. 469.

porta es que el gobierno sea dirigido económica y eficientemente, y estos objetivos sólo pueden alcanzarse mediante el estudio científico y el descubrimiento y aplicación de los principios propios de la administración." (11)

La corriente ortodoxa de la administración pública, más que realizar investigaciones empíricas e históricas elaboró "conceptos artificiales" de valor, con fuerte dosis ideológica; es decir, prevaleció el pragmatismo guiado por el afán de despolitizar a la administración y sometieron, a esta, a una camisa de fuerza.

Desde su nacimiento como campo de estudio, la administración pública adolece de una base histórica-conceptual, que la explique en medio de las contradicciones sociales. Esto se explica en razón de haber abusado indiscriminadamente del uso de los modelos formalistas y ahistóricos, a través de los cuales se ha pretendido comprimir mecánicamente la verdadera historia del "gobierno en acción". En consecuencia, el desgaste de la disciplina se manifiesta en una "crisis de identidad" que ha dado lugar al canto fúnebre de quienes insisten en estudiarla al margen de la separación del Estado y la sociedad.

La visión formal de la administración pública ha impedido ubicarla en su dimensión histórica, y por tanto, su marco conceptual y teórico está aún por formularse; para eso, es necesario ligarla al origen y devenir de la sociedad capitalista, es decir, considerarla en el ámbito de las condiciones materiales y sociales de producción, así como identificar su función en el nivel superestructural y en la sociedad civil. "Toda base teórica tiene un sentido dinámico -e histórico- al reflejar el desarrollo de la sociedad a través de los

(11) Waldo, Dwight, Estudio de la Administración Pública, Madrid, Editorial Aguilar, 1964, Pág. 81.

avances del conocimiento y de la orientación de la investigación, los intereses de la investigación se acotan, a su vez por el desarrollo social." (12)

Sin embargo, el estudio de la administración pública, en su ortodoxia, fue rebatido por pensadores que rechazaban la falsa dicotomía política-administración, así como el alcance "universal de la ciencia administrativa", enfocando su análisis hacia el campo político del gobierno en acción.

## 5.2. - EL PENSAMIENTO HETERODOXO.

El pensamiento inconforme de la administración pública se manifestó en 1926; se caracteriza por el desacuerdo con las premisas fundamentales de la ortodoxia y, por consiguiente, da una nueva orientación a la disciplina de la administración pública. El mérito de la corriente política consiste en haber refutado la dicotomía política-administración y en considerar que la administración no puede ser aislada de los procesos políticos.

Acontecimientos como la gran depresión y la primera y segunda guerra mundiales, cambiaron el enfoque del estudio administrativo; así, la secuela del Estado liberal, en términos abstencionistas en relación a la economía, obligaron al incremento del aparato gubernamental para apuntalar la ineficiencia y el deterioro del sistema capitalista. Por eso, las nuevas funciones de la administración pública, no podían limitarse al patrón de la eficiencia y la productividad, cuando el fracaso de la economía de mercado exigía la gestión del Estado "interventor".

La crisis económica del capitalismo se amortiguó con la expansión del a-

(12) De la Peña, Sergio, El Modo de... Pág. 26.

parato gubernamental y, en el caso particular de los Estados Unidos, la disciplina de la administración pública adquirió otra fisonomía caracterizada por la heterodoxia de las ideas políticas. En esta forma la corriente disidente utilizó categorías de análisis con enfoque político, criticando a la tendencia ortodoxa integrada por: Wilson, Goodnow, Willoughby, Gulick y Urwick.

Los principios (13) de economía y eficiencia fueron puestos en evidencia a partir de la filosofía del New deal, cuya tesis central estriba en aumentar las facultades del Estado en materia económica, puesto que la gran depresión desmintió su validez empírica. "La doctrina de que hay principios de administración pública ha sido casi totalmente abandonada. La palabra misma está en desgracia, asociada como está a la primitiva y ahora empeñada, si no desacreditada, aspiración a ser ciencia. En el período crítico de los años treinta y cuarenta se demostró que muchos de los principios sencillamente no eran verdaderos desde el punto de vista empírico, y que algunos de ellos, de validez y aceptación aparentemente iguales, eran contradictorios." (14)

La tendencia disidente de la administración realizó un esfuerzo considerable para rebatir el alcance de la dicotomía política-administración. Propugnó por situar el fenómeno gubernamental en el marco de la vida política y social. La tarea de la corriente disidente fue particularmente difícil debido a que la realizó en un ambiente donde se propugnaba y sostenía la universalidad de la ciencia administrativa, sobre todo porque Wilson y seguidores crearon un con-

(13) "Principio científico es una declaración de regularidad empíricamente descubierta y demostrada en la conducta de un fenómeno." Waldo, Dwight, Estudio de la... Págs. 87-88.

(14) Ibid., Pág. 84.

senso favorable a su posición; en este sentido, la corriente política de la administración publicó textos donde se postulaba la tesis de establecer la frontera de estudio entre la administración pública y la privada.

En la línea política destacó Leonard White, que en 1926 elaboró su obra Introducción al estudio de la administración pública, quién definió el carácter político de la administración al decir que la "administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado." (15) El esfuerzo intelectual de White es meritorio, porque fue además, la primera manifestación del desacuerdo respecto a la ortodoxia; también porque la posición académica de Wilson había alcanzado reconocimiento y sumado discípulos.

De igual manera, la posición de White contribuyó a la consolidación del campo de la administración pública; es decir, la inconformidad académica permitió enriquecer el estudio de la administración pública deteriorando en gran medida la usurpación que de la misma había logrado la corriente gerencialista; además, la corriente política no cayó en el error de elaborar un modelo universal de la administración, sino que disintió con lógica. Prueba de ello es que a partir de 1940 un importante movimiento intelectual retomó la directriz de que la ciencia política constituye el campo de la administración pública.

Otro importante aporte en el estudio de la administración pública, es el de Paul Appbly, quién en 1945 establece que el Gobierno es política y, por tanto, diferencia a la administración pública de la privada; en este sentido, su aportación contribuyó también a consolidar la disciplina de la administración públi

(15) White, Leonard, Introducción al estudio de la Administración Pública, México, Compañía general de ediciones, 1964, Pág. 1.

ca para desligarla de la influencia gerencialista. "En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencía al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance, impacto y consideración; contabilidad pública, carácter público, ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno." (16)

Por otra parte, analizó a la administración pública desde la óptica de la ciencia política, la relacionó al contexto social, resaltando la existencia de fuerzas económicas que actúan en el seno de la sociedad civil. "Administración pública es hacer política. Es hacer política en un terreno en el cual contienen fuerzas poderosas, fuerzas engendradas en y por la sociedad." (17)

La fuerza académica de la corriente disidente de la administración permitió analizar el proceso gubernamental de manera más comprensiva y didáctica; lejos de enredarse en supuestos, esta corriente ahondó en la raíz política de la administración pública e influyó para que posteriormente se rescatara del terreno "productivista" y se situara en el campo de la ciencia política.

El "gobierno en acción" es política y es administración y, por tanto, es un fenómeno complejo que no puede quedar circunscrito a modelos formales y descriptivos de análisis que, únicamente, han contribuido a deformar su estudio, ya que por definición abarcan una parte de la realidad. La administración pública no es campo de interpretaciones ahistóricas, sino que tiene su propia historia y esta ha de buscarse en las bases materiales del capitalismo, en la

(16) Paul, Appleby, "El gobierno es diferente" en: Dwight, Waldo, Administración... Pág. 80.

(17) Paul, Appleby, "Administración pública y democracia", en: Martín Roscoe, Administración Pública, México, Herrero Hermanos, 1967, Pág. 408.

separación del Estado y la sociedad, como mediación entre el Estado y la sociedad. La visión formalista de la corriente ortodoxa cae por su propio peso, debido a su grado de abstracción y a la ausencia de elementos empíricos comprobados.

La disidencia de la corriente política encontró respuesta en pensadores que, como Merriam, que también pugnaba por distinguir a la administración pública de la ciencia administrativa y relacionarla con la ciencia política. "La administración pública es un campo limitado. Asume la existencia de políticas u objetivos generales en una sociedad política dada y está relacionada con su ejecución... está estrechamente relacionada a las categorías de la ciencia política en un amplio sentido. Los fines y los medios de la administración están elaborados con los fines y los medios de la asociación política en teoría como en la práctica." (18)

Posterior a la corriente disidente de la administración, el enfoque de la política pública también contribuyó a refutar la orientación ortodoxa de las ideas, ya que consideraba la acción gubernamental y su relación con los sectores sociales; de esta manera, no alcanza a distinguir el objeto de estudio sino que lo confunde, debido a que no distingue con claridad a la administración pública y a la ciencia política; y la indiferenciación de estas confunde aún más el significado de la dicotomía política-administración.

El enfoque de la política pública, a partir de la indiferenciación de la administración y la política, dejó de lado la esfera propia del gobierno, es decir, no distingue organizaciones de la sociedad civil, tales como los sindicatos, los partidos y grupos de presión, de los órganos del Estado. De esta

(18) Merriam, en: Omar, Guerrero, Teoría administrativa... Pág. 42.

manera, lejos de esclarecer la dicotomía política-administración, la aborda superficialmente y, por consiguiente, cae en un callejón sin salida.

Si bien percibe el juego del poder como una correlación de fuerzas e interés, no señala el ámbito específico de ambos, ni su aspecto contradictorio, sino que los aborda desde un nivel de conciliación. "La política pública es la reconciliación y cristalización de los puntos de vista y deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social... La reconciliación de diversos intereses en el interés público es una empresa conjunta de ambos poderes el legislativo y el ejecutivo." (19)

De igual manera Pffifner y Presthus, dieron preminencia a la política pública, marginando la función de la administración pública no sólo como una forma de mediación entre el Estado y la sociedad, sino como el "gobierno en acción"; es decir, el ejecutivo actuando dinámicamente en relación a la gama de esferas de la sociedad civil.

Para el enfoque de la política pública, el juego del poder consiste en coordinar intereses particulares; pero no analiza las causas de la lucha política, sino que omite radicalmente el carácter de clase del Estado moderno y la naturaleza de la lucha de clases. Además deja de lado la función de la administración pública en el marco socio-económico, es decir, el papel que juega en la reproducción del capitalismo en el orden económico y político; así en lugar de refutar la dicotomía política-administración, genera una confusión de conceptos.

En esta perspectiva, Pffifner y Presthus definen a la administración

-----  
(19) Dimock, en: Martin Landau, "El concepto de toma de decisiones en el campo de la Administración Pública", en: Mallick, Van Ness, La conducta administrativa, Buenos Aires, Editorial HobbsSudamericana, 1966, Pág. 22.

pública diciendo que "La administración pública puede ser definida como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupo para realizar la política pública." (20)

Como se advierte en la definición anterior, el enfoque de la política pública es confundida con la administración pública de manera peligrosa dando a la vez, lugar a una tautología, es decir, hablar de política pública no es correcto porque la política, en sí, se vincula desde la polis, hasta nuestros días, con los asuntos de orden público y la administración pública tiene que relacionarse y actuar en nombre del "interés público". Por tanto, es innecesario resaltar lo que es obvio; es decir, la política, por esencia, tiene un carácter público.

Por otra parte, la política pública adopta la posición de "reconciliar y coordinar" los intereses particulares y los deseos de las personas de manera formal y mecanicista, dejando de lado que la lucha por el poder no es producto de voluntades desinteresadas, sino de la lucha de los contrarios, y que tiene su fondo de explicación en las bases materiales de la sociedad civil; por tanto, que los intereses de clase no reconocen buenos deseos ni es posible buscar su "reconciliación."

Por tener una visión difusa del poder y la administración pública, la política pública mezcla las organizaciones representativas de la sociedad civil con los poderes del Estado. "El enfoque de la política pública confunde en el seno de este mismo concepto organismos representativos de la sociedad civil (Parlamento, partidos, grupos de presión y movimientos de opinión), con instituciones del Estado (el ejecutivo y la judicial) haciendo imposible identi-

(20) Pffifner y Presthus, en: Omar, Guerrero, La Administración Pública...  
Pág. 45.

ficar y definir la administración pública." (21)

En suma, la política pública deformó aún más el estudio de la administración pública; en su tarea de refutar la dicotomía política-administración, confundió con tesis endebles y formales la verdadera naturaleza del "gobierno en acción", es decir, lo aislo de la perspectiva histórica y, por consiguiente, lo interpretó y analizó de manera superficial, como si la rueda de la historia se moviera linealmente. El resultado no se hizo esperar; se propició la confusión de conceptos por no distinguir el ámbito de la sociedad civil y la esfera del poder estatal.

En 1947 Herbert Simon, en su obra el Comportamiento Administrativo, crítica a la corriente tradicional de la administración por haber postulado la dicotomía política-administración. En particular se muestra en desacuerdo con los gerencialistas, debido a los principios universales que postularon para aplicarlos al comportamiento de las organizaciones administrativas.

En relación a los principios administrativos (22) afirma que "un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente pausable y aceptable." (23)

Respecto a la dicotomía política-administración, la rechaza claramente y se muestra en favor de estudiar la administración pública desde la óptica

(21) Guerrero, Omar, La Administración Pública, .. Pág. 47.

(22) "Especialización, unidad de mando, alcance del control, organización por finalidad, por proceso, por clientela y por lugar" Estos son los principios que Simon considera como proverbios.

(23) Simon, Herbert, El Comportamiento Administrativo, México, Editorial Aguilar, 1972, Pág. 21.

conductualista. La dicotomía política-administración construída sobre bases artificiales, es criticada por Simon que al respecto dice: "sin embargo, ni en el estudio de Goodnow ni en ningún otro de los innumerables que le han seguido se sugiere un criterio claro ni señales de identificación capaces de reconocer a simple vista una "cuestión política o distinguirla de una cuestión administrativa". Por lo visto, se ha partido del principio de que la distinción es evidente por sí misma, tan evidente por sí misma que apenas requiere discusión." (24)

Simon se pronuncia por la construcción de la ciencia administrativa partiendo de una revisión de los conceptos administrativos; con esto refuta una vez más, los postulados del movimiento de la administración científica para que, a partir de investigaciones empíricas, se puedan elaborar en marcos metodológicos.

"La primera tarea de la teoría administrativa consiste en desarrollar una serie de conceptos que le permitan describir las situaciones administrativas en términos aplicables a la teoría. Para que sean científicamente útiles, estos conceptos tienen que ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables." (25)

Como se advierte la refutación de Simon a los principios administrativos es contundente, ya que los mismos sólo sirven para "describir y diagnosticar situaciones administrativas". El estudio de las organizaciones administrativas por lo general se concreta a la fase descriptiva, lo que provoca una carencia de conceptos y categorías sólidamente estructurados.

La preminencia de la descripción sobre la explicación y evaluación de

(24) Ibid., Pág. 52.

(25) Ibid., Pág. 36.

las situaciones administrativas, conduce al exceso de la simplificación y la superficialidad. "La descripción administrativa adolece de ordinario de superficialidad, de exceso de simplificación, de falta de realismo. Se ha reducido estrechamente el mecanismo de la autoridad y no ha conseguido introducir en su órbita los demás sistemas, igualmente importantes, de influir en el comportamiento de la organización." Se ha dado por satisfecha con hablar de "autoridad, centralización, alcance de control, función", sin buscar las definiciones operativas de estos términos." (26)

No obstante que Simon está en desacuerdo con la dicotomía política-administración y con los proverbios administrativos, al proponer la elaboración de la teoría administrativa a partir de investigaciones empíricas, considera como criterio central de las organizaciones a la eficiencia, pero sin abordar lo suficiente en el significado real de este concepto; es decir, el problema de la eficiencia (27) tiene un fondo ideológico que es preciso situar en relación a la naturaleza de las organizaciones, y no hacer de él el eje principal de las funciones gubernamentales, es decir, no equipararlo y tomarlo como marco de referencia común, más si se pretende con él maximizar ganancias y reducir costos.

La eficiencia mercantil es válida para la administración de negocios, pero no para la esfera de la administración pública; esta no opera necesariamente

(26) Ibid., Págs. 37-38.

(27) "En su sentido más amplio, ser eficiente significa simplemente tomar el camino más breve, los medios más baratos para alcanzar las metas que se desean. El problema de la eficiencia consiste en hallar el máximo de una función de producción con la limitación de que el gasto total es fijo." Ibid., Págs. 15 y 179.

sobre la base del lucro. Por tanto, hacer de la eficiencia el centro principal de la organización gubernamental es hacerle el juego a los ideólogos de la economía de mercado, es subordinar tendenciosamente la administración pública a la administración privada, es desconocer la naturaleza de la sociedad civil y el papel del Estado en el contexto social.

El enfoque de Simon, si bien es un aporte valioso para demostrar las falacias de los principios administrativos, desconoce en su interés de formar una ciencia administrativa, que el campo natural del estudio de la administración pública es la ciencia política. Desde esta perspectiva, la obra de Simon no contribuye considerablemente a describir y explicar la acción gubernamental en relación a la sociedad civil; es decir, el "gobierno en acción" es analizado y explicado de manera fragmentada. En esta línea, el objeto de estudio de la administración pública sigue siendo un fantasma.

Sin embargo, la obra de Simon es enriquecedora en cuanto plantea el estudio racional de las organizaciones administrativas, a través de la orientación conductualista en la cual la toma de decisiones es relevante para los procesos administrativos. "Los procesos administrativos son procesos decisorios consisten en segregar determinados elementos de las decisiones de los miembros de la organización y establecer procedimientos regulares de organización para seleccionar y determinar estos elementos y para comunicárselos a los miembros a quienes afectan." (28)

Por otra parte, la conducta administrativa en Simon fue analizada des-

---

(28) Ibid., Pág. 10.

de la perspectiva del hecho <sup>(29)</sup> y el valor <sup>(30)</sup>, factores que están presentes en la vida de las organizaciones al nivel de la toma de decisiones. Así la distinción entre el hecho y el valor, permitió desmistificar el contenido de la dicotomía política-administración; en este sentido, no puede negarse la agudeza de Simon para abordar y esclarecer lo que hasta antes de su obra era un dogma aceptado y difundido en los círculos académicos y políticos de la administración pública.

Además, el enfoque de Simon aborda con riqueza conceptual el comportamiento de las organizaciones, a partir del criterio de la racionalidad; antes de él, los estudios administrativos, por su alcance descriptivo, no aportaron gran cosa. Por eso, la era ortodoxa de la administración se desarrolló en un círculo vicioso donde la pauta era marcada por la orientación gerencialista.

El aporte intelectual de Simon es evidente; no hace del pragmatismo la premisa fundamental de las organizaciones administrativas, sino que a partir de análisis lógicos, llega al factor medular de las situaciones administrativas: la toma de decisiones a la cual sitúa desde las proposiciones fácticas y de valor.

"Las decisiones son algo más que proposiciones de hecho. Desde luego describen un

(29) "Las proposiciones fácticas son afirmaciones acerca del mundo que podemos ver y de su manera de operar. En principio las proposiciones de hecho pueden ponerse a prueba para determinar si son verdaderas o falsas, si realmente ocurre lo que ellas afirman acerca del mundo o si no ocurre." Ibid., Pág. 44.

(30) "La tarea de la ética consiste en seleccionar imperativos de deber ser; y esta tarea no puede llevarse a cabo si la palabra bueno se define de manera que designe simplemente cosas existentes." Ibid., Pág. 46.

estado futuro de cosas y esta descripción puede ser verdadera o falsa en un sentido estrictamente empírico; poseen, además una calidad imperativa: seleccionan un estado futuro de cosas con preferencia a otro y dirigen el comportamiento hacia la alternativa elegida. En una palabra tienen contenido ético tanto como fáctico." (31)

Otro elemento importante en la obra de Simon es el concerniente a la racionalidad. El pensamiento clásico de la administración en su afán de describir los fenómenos organizacionales, dejó a un lado el comportamiento y las actitudes de los individuos en relación a la adecuada selección de alternativas para tomar las decisiones; corresponde a Simon el mérito de haber enfocado la naturaleza de la racionalidad en el marco social de la organización y en los conflictos internos de la misma. "La racionalidad se ocupa de la elección de alternativas preferidas de la actividad de acuerdo de un sistema de valores cuyas consecuencias de comportamiento pueden ser valoradas." (32)

Las organizaciones complejas tienen que ser sensibles a los factores que se dan en el medio ambiente; tienen que valorar y pulsar las alternativas adecuadas para la toma de decisiones. Al respecto Simon hace una distinción entre el carácter óptimo y satisfactorio de las alternativas. "Una alternativa es óptima sí:

"1) Existen un grupo de criterios que permita sean comparadas todas las alternativas, y:

"2) La alternativa en cuestión es preferida por estos criterios a todas las demás alternativas.

-----  
(31) Ibid., Pág. 45.

(32) Ibid., Pág. 73.

"Una alternativa es satisfactoria si:

"1) Existe un grupo de criterios que describen como mínimo alternativas satisfactorias, y:

"2) La alternativa en cuestión se conforma con sobrepasar estos criterios." (33)

En suma, la orientación conductualista de la administración constituye un avance considerable, porque parte de premisas lógicas criticando los postulados de los gerencialistas y de los abanderados a ultranza de la dicotomía política-administración. El enfoque de Simon, en cuanto orientación metodológica, es más enriquecedor que el utilizado por quienes abordaban el estudio de la administración desde el ángulo formalista y mecanicista, o sea la tendencia gerencialista.

La toma de decisiones, la orientación lógica de las situaciones administrativas y la psicología de la elección humana, constituyen el centro rector de la corriente conductualista; de aquí parte el postulado de elaborar la ciencia de la administración. Sin embargo, la naturaleza del fenómeno gubernamental no siempre es susceptible de un comportamiento racional debido a la influencia que ejercen las fuerzas socio-económicas de la sociedad civil y en el mismo nivel del Estado. A efecto de analizar con más flexibilidad el "gobierno en acción" es menester ubicarlo en el marco de las relaciones de producción y la lucha de clases; dejar de hacerlo, se hablará de la organización del Estado como una entelequía, cuando la historia demuestra, sin lugar a dudas, que el Estado capitalista tiene un carácter de clase y, por tanto, la administración pú-

(33) March G, James y Herbert, Simon, Teoría de la organización, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969, Pág. 153 .

blica es dominio político y dirección administrativa ejercidas en la vida contradictoria de la sociedad civil, pero, garantizando la hegemonía y dominación de la clase capitalista.

### 5.3. EL ENFOQUE POLITICO.

Al enfoque de la política pública y, la orientación conductualista, se suma también la versión política de la administración pública que tiene como exponente principal a Dwight Waldo, quien proclama la relación de la administración pública y la ciencia política. La posición disidente de estos tres enfoques, coincide por la crítica que hacen al pensamiento ortodoxo de la administración pública fincado en la dicotomía política-administración. Waldo, en particular, hace mayor énfasis en el estudio político del "gobierno en acción" y, en este sentido, su aportación es valiosa porque no sólo cuestiona el pensamiento que le antecede, sino que propone como marco de estudio a la ciencia política por la relación indisoluble que guarda con la función administrativa. No cabe duda que la corriente política de la administración contribuyó a consolidar el campo de estudio que había nacido al amparo intelectual de Wilson y, lo más importante advierte que, "Como objeto y estudio, de la administración pública tiene una relación de identidad con la ciencia política." (34)

Al relacionar a la ciencia política con la administración pública, Waldo establece claramente "la necesidad disciplinaria de mantener la administración pública en el seno de la ciencia política, porque su objeto, el "gobierno en acción", es uno de los aspectos cruciales del objeto de la ciencia política: el

(34) Guerrero, Omar, Teoría administrativa... Pág. 50.

poder." (35)

En efecto, siendo el Estado moderno una organización de clase, la administración pública se encuentra inmersa en los conflictos sociales por tanto la lucha por el poder es la constante de la sociedad civil, donde los grupos dominantes y dominados trazan estrategias para arribar al timón de la maquinaria gubernamental y, desde ahí, hacer realidad los objetivos políticos que postulan.

En este sentido, la administración pública guarda una relación directa con la lucha por el poder que llevan a cabo las clases sociales. Las alturas del poder, es decir, los principales dirigentes políticos y administrativos, representan un interés de clase y, por consiguiente, los objetivos que plantean sólo son realizables asumiendo la dirección del Estado. El ejercicio del poder, es decir, la toma de decisiones y la movilización de recursos, es realizada por el "gobierno en acción" de acuerdo a las condiciones de la lucha de clases; así "el poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal." (36)

En todo momento la obra de Waldo se caracteriza por ubicar y explicar a la administración pública como parte de los procesos políticos; por tal razón "aspira a generar conciencia entre los administrativistas para la reconsideración de las raíces políticas de la administración pública y en su contenido existe una seria dificultad para deslindar los campos de la ciencia política y la administración pública; tal es la razón por la cual esta tendencia puede ser

(35) Ibid., Pág. 52.

(36) Ibid., Pág. 78.

denominada como: "teoría política de la administración pública." (37)

En 1951 en su obra Estudio de la administración pública, Dwight Waldo, asume un enfoque cooperativo-racional que ubica a la administración como "una especie perteneciente al género administración, cuyo género a su vez pertenece a una familia que podemos llamar acción humana cooperativa."(38)

Es importante resaltar el interés de Waldo por estudiar el alcance de la administración pública, para ello afirma que no hay una buena definición sobre la misma; Waldo ubica a la administración pública como un fenómeno de la cooperación humana es decir, reconoce que la conjugación de los esfuerzos humanos, es una ley del trabajo cooperativo y a partir de esto, da un enfoque realista de la administración pública.

Paralelamente utiliza el concepto de acción racional para relacionarlo directamente con el fenómeno administrativo público. Así pues, la visión cooperativa-racional es el binomio constante de la administración capitalista en dos vertientes: administración pública y administración privada, en particular nos interesa el campo de la administración pública.

A partir de estas premisas, el estudio de la administración pública cobra otra dimensión es decir, la cooperación y la racionalidad, son producto del avance de las fuerzas productivas y aunado a esto la división del trabajo, advertimos que el "comportamiento administrativo" moderno tiene una explicación histórica correspondiente únicamente al modo de producción capitalista, o sea, la administración capitalista no es resultado de un proceso lineal de la historia,

(37) Ibid., Pág. 52.

(38) Waldo, Dwight, Estudio de... Pág. 13.

sino que nace al amparo de las relaciones sociales de producción y tiene, como tronco de origen, a la cooperación humana y alcanza su máxima expresión con la división del trabajo material e intelectual. El aporte de Waldo consiste en relacionar los alcances de la cooperación con el fenómeno de la administración y, con orientación diferente, coincide con Simon en lo concerniente al criterio de racionalidad.

El fenómeno de la cooperación es tan viejo como la humanidad misma, gracias a él fue posible la construcción de grandes obras tales como los acueductos de la Roma Imperial, de la muralla China, etc. Sin embargo, en el capitalismo tiene una significación propia por dos razones: 1) Es la base que da lugar al surgimiento de la administración moderna. 2) Es un método de trabajo a partir del cual se explican los alcances de la eficiencia y por tanto, de la acción racional.

Así pues, la cooperación significa alcance de resultados. "La palabra cooperativa se define aquí en consideración a sus resultados: la actividad humana es cooperativa si produce efectos que no existirían si la cooperación no tuviera lugar." (39)

Por lo que respecta a la racionalidad, esta se relaciona con la administración no como un mero artificio como lo pretenden los gerencialistas, sino como un factor que señala el camino más indicado para obtener resultados previamente calculados. Para Waldo, la acción racional es definida como "acción correctamente calculada para la realización de los fines determinados que se persiguen, con un mínimo de pérdida para la realización de otros fines también per-

(39) Ibid., Pág. 13.

seguidos." (40)

La administración pública como esfuerzo cooperativo y racional, es altamente compleja para subordinarla mecánicamente a la administración privada; es un fenómeno que por su misma naturaleza se plasma abrumadoramente a través de la división del trabajo, es decir, la organización y movilización del aparato gubernamental se realiza a partir de la división del trabajo.

Así, la administración capitalista es la categoría mayor a través de la cual se definen la administración pública y la privada. El mismo Waldo considera a la administración pública como una parte del género administración, y en ningún momento reconoce deuda alguna hacia la administración privada, lo cual constituye un avance considerable que desmantela la influencia de la orientación gerencialista.

La administración pública, como acción cooperativa y racional, es compleja porque representa la universalidad del Estado en la esfera particular de la sociedad civil y está inmersa en los conflictos de clase; esta en razón del carácter de clase del Estado moderno: moviliza los recursos de la sociedad civil, coordina imperativamente los esfuerzos humanos, en fin lleva a cabo la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. Por eso "La administración pública, como una acción racional cooperativa no es un mero factor instrumental, sino el comportamiento social relacionado con: a) El modo de elegir los medios para inducir la cooperación humana; b) La forma de establecer el método, establecer la división de trabajo y enseñar los cometidos involucrados en la cooperación. c) El aprendizaje especializado de las tareas individuales

(40) Ibid., Pág. 10.

FALTA LA  
PAGINA N.º

203

y

204.

plina". El pesimismo de Waldo tuvo eco en otros pensadores como Parker que declara: "El fin de la administración pública por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: ninguna ciencia puede ser identificada por ese título... por no ser una disciplina coherente que se establezca como pensamiento sistemático." (42)

Como se advierte, los estudiosos de la administración sostienen la imposibilidad de dar coherencia y sistematización al conocimiento del "gobierno en acción", pero es evidente también la ausencia de una crítica constructiva para señalar senderos no investigados que puedan arrojar luz en la oscuridad, en la confusión y la resignación. Waldo y Parker, advierten la crisis de la disciplina, pero no indagan con profundidad sus causas. "No puede interpretarse ninguna historia sin al menos, cierto caudal implícito de creencias metodológicas y teóricas entrelazadas, que permite la selección, la evaluación y la crítica." (43)

Paradójicamente, la posición de Waldo llega al extremo de delimitar las áreas de la administración pública y la ciencia política, no obstante que antes sostenía la relación de ambas; incluso propone una orientación práctica de la administración y guardando las proporciones debidas, esto coincide con los gerencialistas que sitúan el comportamiento de la administración, desde el punto de vista instrumental - operativo. La visión de Waldo va en contra de sus propias aportaciones pero, lo más grave, es que sumerge en la catástrofe la rica materia que es el estudio gubernamental; porque optar por un ejercicio práctico de la administración pública, con la ausencia de conceptos sólidos, es

(42) Parker, "The end of public administration" en: Omar, Guerrero Teoría Administrativa ... Pág. 63.

(43) KuhnS, Thomas, La estructura de las revoluciones científicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, Pág. 43.

hundirla más impidiendo con esto el rescate de su objeto de estudio, que es el poder ejecutivo.

Ciertamente la administración pública es campo de estudio y también es el ejercicio de una profesión. Por eso, es imprescindible dotarla de un cuerpo de conceptos que permitan describir, explicar y evaluar las acciones que realiza en relación a la sociedad civil y los procesos políticos. Sin embargo, Waldo no advierte la necesidad de revitalizar a la administración porque según él "Para la resolución de la crisis de identidad, un enfoque profesional de la administración pública no sólo no va contra el conocimiento del amplio papel que las personas adiestradas en establecimientos técnicos, científicos y profesionales juegan en la administración pública, sino, propiamente interpretando, suministrar una filosofía y una base institucional necesaria para la tarea de contrarrestar los impactos centrifugos de otras profesiones, mediante una variada estrategia iniciada con la cooperación en cada materia como cursos unidos en las escuelas profesionales." (44)

En este sentido, la posición de Waldo se caracteriza por despolitizar a la administración pública y hacer de la misma una disciplina "neutral", al igual que la medicina. Con esto se coarta brutalmente la posibilidad de reformular su campo de estudio y lo más grave, la condena a ser un instrumento pasivo del statu-quo.

En medio de las orientaciones pesimistas y resignadas, Gerald Caiden en su obra, In defense of public administration, propone analizar el fenómeno gubernamental a partir de una visión alentadora y se pronuncia en contra de las

(44) Waldo, Dwight, en: Omar, Guerrero, Teoría Administrativa... Pág. 68.

posiciones pesimistas diciendo que "El estudio de la ciencia política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿Por qué el estudio de la administración pública podría producir administradores profesionales?... La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico." (45)

La posición de Caiden es valiosa porque cuestiona el pragmatismo de Waldo y la confusión de términos entre ciencia y disciplina postulada por Parker, que en última instancia se convierten en un círculo vicioso contribuyendo así al "desenlace" de la disciplina.

Además Caiden, a diferencia de Waldo y Parker, apunta que la administración pública tiene un marco de análisis a partir del estudio de las organizaciones humanas "El objeto de la administración pública podría ser referido al estudio de las organizaciones humanas... como una disciplina principal... podría contener subdisciplinas... podría concentrarse en los aspectos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo." (46)

De todas formas, el aporte de Caiden no es consistente en términos teóricos porque propone una visión organizacional del comportamiento administrativo, sin explicar la naturaleza de las condiciones sociales del capitalismo, es decir, la administración pública es analizada a través de problemas humanos pero sin ubicar las contradicciones de clase gestadas en la sociedad civil y encauzadas por el Estado. La administración pública es una organización de poder que actúa en razón de los conflictos sociales que aplica en la esfera particular de la sociedad civil, la universalidad del Estado. Por tanto, estudiarla en cuan-

(45) Caiden, Gerald, en: Omar Guerrero, Teoría Administrativa ... Pág. 65.

(46) *Ibid.*, Pág. 69.

to a sus procesos internos como lo propone Caiden, es omitir su contexto material y social, lo cual conduce fácilmente al análisis parcial y mecanicista; es marginar además, su dominio político y la dirección administrativa en relación a la sociedad civil.

En 1967, en una conferencia titulada "Professionalism, Political Sciences and Scope of Public Administration". Riggs respondió al pesimismo de Waldo diciendo que el campo de la ciencia política era la base para comprender a la administración pública. La posición de Riggs coincide con la de Caiden en el sentido de refutar la visión pesimista de Waldo y Parker. Estos señalan la crisis intelectual de la administración pública, pero no señalan el método para abordarla y darle solución; su posición es descriptiva porque no mencionan las razones de la crisis; prueba de ello, es que se resignan para que la administración pública sea una profesión práctica carente de una marco teórico y de investigación científica.

La respuesta de Riggs no se hizo esperar "conuerdo que el profesionalismo puede ser una perspectiva para la administración pública, pero para el "arte" para la enseñanza y la práctica de la administración, no para el plano teórico, el conocimiento y la investigación." (47)

Por otra parte, está en desacuerdo en desligar a la administración pública de la ciencia política, por ser ésta su campo (48) de comprensión natural.

"La ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la adm

(47) Riggs, en: Omar, Guerrero, Teoría Administrativa... Pág. 69.

(48) "Es una categoría de análisis es un área que enfoca una serie particular de fenómenos... constituye un instrumento o herramienta que, con ropajes modernos, tiene por objeto proveer datos empíricamente validos." Landau, Martín, El concepto de la toma... Pág. 16.

nistración pública y que aunque otras disciplinas puedan, en verdad deban, contribuir al adiestramiento de administradores profesionales, ninguna puede o quiere hacer la contribución crucial que es necesaria para que la crisis de identidad sea resuelta." (49)

La crítica de Riggs es enriquecedora debido a que señala que la administración pública es un área de estudio de la ciencia política. Este señalamiento es valioso y coincide con la visión optimista de Waldo plasmada en la teoría política de la administración pública. El pensamiento de Riggs se caracteriza porque la "crisis de identidad" sea resuelta; en este sentido, es útil, porque a diferencia de Waldo y Parker, no pronostica el descenso de la disciplina.

La crisis de identidad ha provocado el naufragio de la administración pública como disciplina, las diversas posiciones intelectuales e ideológicas no aciertan a definir los factores de la crisis, sino que siguen haciendo abstracción de paradigmas (50) deformados que conducen irremediabilmente al fracaso de su estudio.

Así, otro autor que analiza la crisis de identidad, es Cadwell, a partir de las dificultades conceptuales y semánticas de la disciplina, para demostrar la ambigüedad del término administración pública y propone para fines de estudio la categoría macro-administración por ser un término más aproximado.

En opinión de Cadwell la formulación de una teoría de la administración

(49) Riggs, en: Omar, Guerrero, Teoría Administrativa... Pág. 69.

(50) "Considero a éstos como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica". Kuhn S., Thomas, La Estructura de las Revoluciones... Pág. 13.

pública es necesaria para contrarrestar las suposiciones convencionales y así elaborar conceptos a partir de la ciencia del comportamiento y la teoría de la organización. "En ausencia de un camino superior demostrable de conceptualización del estudio de la administración pública, entonces las suposiciones convencionales prevalecieron, pero nosotros hemos llegado a un punto de desarrollo en el cual conceptos más nuevos y realistas de la administración pública no solamente son posibles, sino que necesarios, la ciencia del comportamiento y la teoría de la organización, son ahora capaces de contribuir significativamente a la masa informacional a la cual los estudiantes de la administración pública y cualquier otra han estado contribuyendo." (51)

El enfoque de Cadwell es útil en lo concerniente a las consideraciones metodológicas que señala para abordar el estudio de la administración pública. Sin embargo, el enfoque es limitado en cuanto alcance por una sencilla razón: no relaciona a la administración pública con su realidad contradictoria, sino que, le otorga una dimensión de conflictos organizacionales, pero sin explicarlos desde las bases estructurales y superestructurales del capitalismo.

La administración pública como organización compleja, es terreno propio de conflictos internos y externos, pero esto no es suficiente para analizarla, desde la perspectiva de la conducta administrativa. La complejidad de la vida social es un factor que incide constantemente en la vida de las organizaciones, pero tiene que ser ubicada no sólo en el avance científico y tecnológico, sino también, desde el contenido de la sociedad civil, desde el avance de las fuer-

(51) Cadwell, Lynton, "Methodology in theory of public administration". En: Charles Worth; Scope objectives and methods, The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 1968, Págs. 207-208.

zas productivas y de los sistemas de producción, distribución y acumulación de mercancías, es decir, desde el ángulo de las condiciones materiales y sociales del capitalismo.

Cadwell acierta cuando afirma que el primer paso hacia la teoría de la administración pública es la identificación del fenómeno; sin embargo, no señala el fenómeno mismo. Esta limitación es grave porque si bien forma parte de criterios metodológicos, en ningún momento hace referencia al ejecutivo como objeto de estudio; en este sentido, no basta proponer soluciones alternas cuando se omiten las características empíricas del fenómeno, porque se impide la edificación del marco conceptual y en el caso de la administración pública este ha sido el grave problema porque sin explicación lógica, se han separado el objeto y su estudio. En consecuencia, el estudio de la administración pública ha revestido diversas interpretaciones que sólo han contribuido a distorcionarlo más, debido a que las fuentes históricas han brillado por su ausencia. Al respecto Cadwell reconoce que "la pobreza en la dimensión histórica de la administración pública como fue estudiada en los Estados Unidos significa también el empobrecimiento en la substancia de la teoría de la administración pública." (52)

En suma, Cadwell, si bien aporta reflexiones importantes relacionadas con la crisis de identidad de la administración pública, las mismas adolecen de fuerza conceptual y base empírica que a su vez impiden ubicar históricamente la acción de la administración pública y su papel mediador entre el Estado y la sociedad.

Desde la postguerra, el estudio de la administración pública ha oscilado entre la descripción e indefinición. La descripción ha sido utilizada a partir de

(52) Ibid., Pág. 213.

la dicotomía política-administración y en lugar de unificar su campo de estudio, se ha llegado a su desintegración. La indefinición refleja la influencia despolitizadora de la administración, con el propósito de no ubicarla en el área de la ciencia política y si adscribirla a la teoría de la organización y a la orientación gerencialista. En este jaloneo académico, la disciplina de la administración pública se ha rezagado por no haber creado y desarrollado su base conceptual; en consecuencia, la crisis de identidad es ante todo una crisis de creatividad de su campo de estudio.

De la ortodoxia a nuestros días, el basamento teórico de la administración pública está deteriorado porque no fue extraído de la realidad contradictoria, sino formulado a través de modelos, y en vez de enriquecer estos a partir de la realidad misma, se ha encajonado la realidad a las limitaciones de los modelos. Prueba de ello es que se han empleado conceptos que son ante todo nombre de instituciones.

En este sentido, la administración pública como campo de estudio adolece de una consistencia teórica porque, en medio de la bruma, no se alcanza a distinguir su objeto de estudio. Todo objeto de estudio tiene propiedades que son susceptibles de analizarse y explicarse; en el caso de la administración pública, el objeto de estudio se localiza en la esfera del ejecutivo por ser la fuerza dinámica del Estado capitalista, a través de la cual se relaciona con la sociedad civil.

Este fenómeno no es tomado en consideración por los estudiosos de la administración pública, sino que de manera mecánica describen la complejidad

del "gobierno en acción", es decir, no se han preocupado por analizar sus raíces histórico-estructurales propias del modo de producción capitalista. Sin este marco de referencia, el "gobierno en acción" seguirá estancado y por consiguiente, su estudio será infructuoso porque se cuestionará lo formal sin abordar lo real. Así, el estado actual de la administración pública se caracteriza por una crisis artificial y por la inconsistencia de las corrientes para rescatarla de su estancamiento. En consecuencia, la crisis se ha constituido en punto central del estudio de la administración pública pero, con la grave deformación de divorciar a la disciplina de su objeto. En lugar de relacionar el objeto de estudio con su campo disciplinario, se ha pretendido "salvar" a la disciplina a partir de la indefinición, es decir, dejando de lado su objeto de estudio que es el ejecutivo.

#### 5.5.- EL EJECUTIVO COMO OBJETO DE ESTUDIO.

El estudio de la administración pública se ha caracterizado por la superficialidad y la fragmentación. En efecto, desde 1887, fecha en que nace la disciplina, la ausencia de un cuerpo teórico y metodológico que le de vida y consistencia ha sido patético; la explicación es elemental: en ningún momento se ha indagado las raíces sociales del gobierno en acción, sino que únicamente ha sido analizado desde la óptica legalista, instrumentalista y conductista, pero al interior de su organización y no en razón de su función mediadora en la sociedad civil.

En este sentido, la crisis intelectual de la administración pública refleja la impotencia de las corrientes de estudio para percibir los factores que gene-

ran el estancamiento que, hasta ahora, han dado lugar a las posiciones más pesimistas y a la abstracción descarnada y por consiguiente, alejada de la realidad social. El mayor daño que se le ha causado a la disciplina es haberla arrancado del área de la ciencia política (53) para explicarla a partir del patrón de la eficiencia y la productividad; además, el afán de darle validez empírica a la dicotomía política-administración, al margen de la separación del Estado y la sociedad, condujo irremediamente a la ausencia de conceptos estructurados que explicaran su alcance real.

La administración pública, como disciplina de estudio ha sido motivo de las más diversas interpretaciones, que van desde su "neutralidad", hasta la eficiencia misma como la generadora del "bien social", como el baluarte del Estado para servir a la sociedad, como el factor del cambio económico y social. Sin embargo, se ha dejado de lado su verdadera naturaleza es decir, el papel que desempeña en el conjunto de la vida social; así, a las deformaciones académicas, se ha unido el sentido común para interpretar al gobierno en acción y, en ningún caso, se ha abordado la raíz histórica que le da sustento y proyección, es decir, en la mayoría de los casos ha sido estudiada completamente desligada de la realidad contradictoria.

La etapa del capitalismo da forma y definición a la administración pública porque en el mismo se consagra la separación del Estado y la sociedad ci-

(53) "El campo de la administración pública queda entonces con una base imprecisa y vacilante, no es posible distinguirlo de las ciencias políticas. Según esas definiciones, la administración pública no es un subcampo de las ciencias políticas, ni tampoco las abarca; se trata en ambos casos de una misma disciplina. En el esfuerzo por definir el campo, el campo se evapora." Landau, Martin, El concepto de la toma... Pág. 21.

vil, se desarrollan las fuerzas productivas, el ejecutivo se afianza como el centro rector del poder estatal, y a la vez, como lazo mediador entre el Estado y la sociedad; las clases sociales se distinguen unas de otras no por su pertenencia a estamentos o castas, sino por la relación que guardan con los medios de producción y porque las clases sociales a través de delegados, se relacionan con la esfera del Estado en la instancia del parlamento.

Estas condiciones no han sido tomadas en consideración por los teóricos de la administración pública; la han estudiado al margen de las funciones del Estado capitalista, a saber; garantizar la hegemonía de la clase capitalista, mantener desorganizadas a las clases dominadas, reproducir las relaciones sociales de producción. Sin este marco de referencia, es imposible formular la teoría de la administración pública y lo único que se conseguirá es seguir insistiendo en los fundamentos artificiales que han ocasionado su "crisis" de identidad".

La administración moderna es producto de la monarquía absoluta instaurada en el seno de la sociedad francesa; su carácter centralizado acabo con los poderes feudales porque, a través de los comisarios, se deterioro la fragmentación del poder político para dar lugar a la unificación del mismo. La monarquía absoluta representa el ascenso de la burguesía al primer plano de la vida social; su fuerza económica se manifiesta con el uso del capital, el desarrollo de las manufacturas, la circulación de mercancías, la renovación de los medios de producción y el rezago de la tierra como el principal instrumento económico. Estos factores contribuyeron a sacudir la inmovilidad de la sociedad feudal y a, partir de entonces, las relaciones del intercambio mercantil

auspiciaron la modificación de las estructuras económicas y sociales.

El poder unitario de la monarquía absoluta es la evidencia más contundente de que en el capitalismo, la sociedad civil quedó subordinada al Estado; esto no ocurrió en el feudalismo. En éste, la rigidez de la vida social, condujo a que la sociedad fuese más fuerte que el Estado y, en consecuencia los asuntos privados y las tareas públicas eran idénticos. La fuerza de la monarquía, desmanteló las estructuras feudales para dar paso a la formación de la administración pública centralizada.

Así pues, el gobierno en acción está determinado por las condiciones materiales y sociales del capitalismo; se fortalece con el desarrollo de la burguesía, a la cual mantiene con su carácter dominante en el marco de la lucha de clases. La historia de la administración pública moderna está ligada al Estado capitalista; por tanto, no está exenta de los conflictos sociales, como lo sostienen algunos ideólogos del statu-quo, sino que está inmersa en la lucha de clases.

El Estado moderno es un Estado de clase; en consecuencia, la administración pública tiene dirección de clase, es decir, el Estado es la organización de la clase dominante a la cual promueve económicamente manteniéndola con el carácter hegemónico en la vida social. La fuerza de la administración pública descansa en el espaldarazo de la burguesía; sin embargo, la autonomía relativa del Estado, es decir, la independencia del Estado respecto a la burguesía es el factor que garantiza la reproducción del capitalismo porque asegura el interés político de la burguesía, así como la consolidación de su fuerza económica.

La autonomía relativa del Estado es propia del capitalismo; inicialmente

te la burguesía tenía unidad de clase en el parlamento, pero ante la incapacidad de éste para conjurar los antagonismos sociales fue desplazado del centro de la vida política por la misma burguesía. Esta, entonces, promovió el ascenso del ejecutivo al timón del Estado para garantizar la vigencia de su interés político. La fuerza del ejecutivo, si bien proviene de la burguesía, no significa la subordinación del mismo a sus dictados, sino su fuerza misma, es decir, la burguesía es incapaz de atemperar sus propias fracciones y sólo adquiere unidad de clase dentro del Estado; y el que promueve esa unidad, es el poder ejecutivo organizandola en cámaras, asociaciones y confederaciones.

La administración pública, como centro de poder, está adscrita a la esfera del ejecutivo; en consecuencia, la fuerza del Estado moderno se localiza en el ejecutivo. La separación del Estado y la sociedad, es un testimonio más del poder del ejecutivo y es, también la evidencia de la autonomía relativa del Estado. Además el ejecutivo es el vínculo que relaciona al Estado con la sociedad, es la instancia que aplica la universalidad del Estado en la esfera particular de la sociedad.

El ejecutivo es la instancia mediadora entre el Estado y la sociedad, el vasto y complejo aparato administrativo que dirige; está en razón de la vida económica de la sociedad civil y no es producto de leyes o decretos, es decir, si bien estos formalizan la creación de las unidades administrativas, estas tienen un verdadero origen y explicación en el conjunto de las relaciones económicas y sociales donde la producción de mercancías, así como su circulación y distribución, son los factores que van condicionando el perfil y la esencia de la administración pública y, a su vez, determinan la dirección de la misma.

La administración pública concreta la universalidad del Estado en la sociedad civil; esta guarda en su seno al individuo egoísta, calculador y utilitarista, de manera real y partiendo del criterio de que la sociedad civil garantiza la libertad del individuo para que se dedique a la actividad económica y social que más le interese. Sin embargo, en el capitalismo, el sentido de la competencia desata la ambición de los individuos y para evitar que estos se destruyan el Estado moderno, a través de disposiciones normativas y políticas de carácter general, las aplica en la esfera particular de la sociedad civil; y el instrumento mediante el cual realiza esta función, es la administración pública.

También es propio del capitalismo que las clases sociales sean el vínculo que relaciona a la sociedad con el Estado. Las clases sociales se encuentran en la base económica de la sociedad civil y, por tanto, ocupan un lugar específico en el área de la producción. En el capitalismo, los propietarios de los medios de producción y los propietarios de la fuerza de trabajo, expresan relaciones antagónicas que por sí mismo no pueden dirimir, y amortiguar; es entonces cuando el Estado, producto de las contradicciones de clase, se erige como el poder real y formal que se sitúa por encima de la sociedad para encauzar los conflictos de clase y evitar así, la destrucción del capitalismo. El Estado no se aísla de las clases sociales, sino que a través de su carácter universal, promueve la representación de las mismas mediante delegados en la esfera del parlamento; es decir, las clases sociales se incorporan al Estado no en conjunto, sino que mediante representantes diputados y senadores, hacen valer su interés político. Además, en el Estado, el individuo es un ente formal y abstracto que tie-

ne derechos y obligaciones a ejercer y cumplir en calidad de ciudadano.

En consecuencia, la separación de la sociedad y el Estado tiene como vínculo orgánico a las clases sociales y la administración pública es el vínculo que une al Estado con la sociedad. Estas dos formas de relación, son fenómenos históricos que únicamente corresponden a la etapa del capitalismo. Sin embargo, para los tratadistas de la administración pública pasan desapercibidos y aislan al Estado del conjunto de las condiciones materiales y sociales de producción. Si la administración pública se identifica en el ejecutivo, y este es una de las formas de mediación entre el Estado y la sociedad, lógico es que tiene que abordarse su papel histórico, en cuanto a su función mediadora en relación a la sociedad civil. De ahí que la "crisis de identidad" de la administración pública sea el resultado de la ausencia total del marco histórico del capitalismo; mientras no se proceda a ubicar al poder ejecutivo como centro del Estado moderno en relación a los conflictos económicos, políticos y sociales, el estudio de la administración pública girará en torno a la esterilidad. Desde 1887 la administración pública, como campo de estudio, ha naufragado en medio de interpretaciones ahistóricas, lo cual ha impedido la identificación del objeto de estudio.

Paralelamente, el estudio de la administración pública hasta nuestros días, ha omitido el papel que juega en la reproducción del capitalismo. Se ubica a la administración pública como un ente abstracto encargado de promover "el bienestar colectivo", que genera bienes y servicios con el fin de consumir el "desarrollo integral" de la sociedad civil. La producción de bienes y servicios, está dirigida a garantizar la estabilidad del capitalismo, así como su re-

producción; de aquí, la contradicción dialéctica del gobierno en acción: por un lado domina y explota y, por otro, tutela y da servicios. Esto encaja en la lógica del capitalismo para evitar que la clase capitalista consuma sin límite alguno a la fuerza de trabajo evitando, así, la destrucción del sistema mismo. Así "la administración pública engendra y resume en su seno una contradicción social que se ha convertido en su propia contradicción: Por un lado, es el instrumento del gobierno que establece y ejerce controles; regulación, tributos, violencia; por otro lado, es el servidor colectivo que desarrolla y maneja los servicios públicos: salubridad, obras urbanas, seguridad social, mecanismos compensatorios "protección al salario" exención tributaria a los salarios mínimos." (54)

La actividad económica del Estado se realiza a través de la administración pública mediante inversiones, ahorro, explotación del trabajo asalariado, obtención de la plusvalía, construcción de las obras de infraestructura, establecimiento de precios y salarios, "regulando" las relaciones del capital y el trabajo; en suma, el Estado empresario no atenta contra la propiedad privada ni contra la hegemonía de la clase capitalista, lo que hace es reproducir las condiciones y las relaciones del modo de producción capitalista, es decir, reproducir la desigualdad social garantizando la hegemonía del capital sobre el trabajo, protegiendo y consolidando a la propiedad privada y promoviendo la concentración de la riqueza. Por eso, la burguesía al fortalecer y auspiciar el poder del ejecutivo, le ha garantizado negociar con el mismo los compromisos económicos y políticos pero al mismo tiempo, el ejecutivo la pone al margen del timón del Estado para mantenerla en el primer plano dentro de los con-

(54) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 288.

flictos de clase. Cabe advertir que el Estado no interviene en la economía, sino que está en la economía misma para consolidar el poder económico de la clase capitalista; en este sentido, la administración privada es impulsada y alentada por la actividad económica del Estado. Entonces pues, la administración pública no depende de ella para dominar y dirigir a la sociedad civil, es la administración privada la que está subordinada al Estado y necesita de éste para su mantenimiento, expansión y reproducción en el ámbito de la sociedad civil.

En consecuencia, la crisis de identidad de la administración pública es el resultado de haber omitido a la historia como la fuente principal de estudio; si antes de Wilson hubo un vacío teórico, fue porque hasta la etapa del capitalismo avanzado se advirtió el fenómeno real del bonapartismo. Después de Wilson, ha sido la ausencia constante en su campo de estudio; tanto la corriente ortodoxa, el enfoque de la política pública y la orientación conductualista, estudiaron al gobierno en acción a partir de sus procesos internos omitiendo por completo su función mediadora respecto a la sociedad civil. Por eso, la teoría de la administración pública está aún por construirse; para ello, es menester entender que la crisis de identidad, no es el fin de la administración pública, sino la oportunidad de reformular su campo de estudio a partir de la realidad histórica, la cual demuestra que el ejecutivo es el objeto de estudio de la administración pública.

En efecto, la separación del Estado y la sociedad, las clases sociales como formas de mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad, son hechos consumados hasta la época del capitalismo no de manera determinista sino que son produc-

to de las condiciones materiales y sociales del capitalismo que tienen ante todo un carácter dialéctico. El ejecutivo es la fuerza que une al Estado con la sociedad es el poder que organiza, dirige y sanciona a la sociedad; y por tanto, el Estado moderno como organización suprema de la sociedad se relaciona con esta a través del poder ejecutivo.

En suma, la administración pública si tiene objeto de estudio y ese objeto se define en la etapa del modo de producción capitalista y se localiza en el poder ejecutivo. La identidad del objeto proviene de cuatro condiciones históricas:

" a) El divorcio del Estado y la sociedad.

" b) La necesidad de mediación entre el Estado y la sociedad.

" c) La forma doble de medicación, a través de las clases sociales y 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 en el ejecutivo." (55)

El ejecutivo, como objeto de estudio de la administración pública, es la fuerza que organiza y concentra el poder y las facultades del Estado para dominar y dirigir a la sociedad civil. Por tanto, la administración pública como objeto de estudio se caracteriza porque:

" 1.- Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y Estado.

" 2.- Es la delegación del Estado en la sociedad;

-----  
(55) Ibid., Pág. 303.

" 3.- Está organizada en el ejecutivo; y

" 4.- Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil." (56)

La administración pública, como fenómeno real del capitalismo y como objeto de estudio, debe ser rescatada de la "crisis de identidad" a la cual la han condenado sus propios tratadistas, sin razón histórica y académica válida. La realidad es enriquecedora para que, a partir de la misma, se reformule el campo de estudio de la administración pública porque, insistir en paradigmas deteriorados y "rumiados", conduce irremediabilmente no sólo al error, sino también a la confusión.

---

(56) Ibid., Pág. 303.

## VI. - LA HEGEMONIA HISTORICA DEL EJECUTIVO.

El ascenso del ejecutivo al primer plano de la vida política es condición necesaria para llevar a cabo la reproducción del capitalismo; es además, el testimonio de que la burguesía no tiene capacidad para gobernar debido a que está fraccionada, y por tanto, delega en el ejecutivo las facultades para organizar y dirigir la vida política.

El ejecutivo, centro del poder estatal, es el responsable de conducir el timón del Estado, lo cual garantiza un mejor control sobre los conflictos de clase, para salvaguardar el interés político de la burguesía. La fuerza del ejecutivo es resultado del desarrollo capitalista; es, además producto de la lucha que sostuvo con el poder legislativo, instancia donde la burguesía adquiriría unidad de clase; pero, la misma burguesía traslada al poder ejecutivo los poderes necesarios para evitar el estallido de los antagonismos de clase, e incluso da la apariencia de aceptar en todo momento las reglas del juego político.

La fuerza del poder ejecutivo es propia del Estado capitalista; para ello tuvo que luchar incesantemente con el fin de desplazar al poder legislativo del centro de la vida política; la representación de las clases sociales y sus respectivos conflictos, ponían en peligro el interés político de la burguesía, esto es, la burguesía adquiriría unidad en el poder legislativo. Pero, la naturaleza de la lucha de clases era una constante amenaza para sus intereses, porque la polarización de los antagonismos de clases va en contra de la lógica de la reproducción capitalista.

En un principio, el parlamento constituyó la instancia donde se manifiesta la fuerza de la burguesía; por lo tanto, representó el eje de la actividad política, es decir, el parlamento representó el poder organizado de la burguesía en relación a las clases dominadas. Sin embargo, el carácter multclasista del mismo exponía a riesgos no controlados el interés político de la clase dominante.

La fuerza del parlamento era la fuerza de la burguesía; por tanto, el centro motor de la actividad política se daba en el poder legislativo. "Una asamblea no fiscalizable que goza de omnipotencia legislativa, que decide en última instancia acerca de la guerra, y de la paz y de los tratados comerciales, la única que tiene el derecho de amnistía y que con su permanencia ocupa el primer plano de la escala." (1)

La burguesía organizaba su interés de clase en el parlamento como instancia que permitía negociar y refrenar los intereses de sus propias fracciones. "La república parlamentaria era algo más que el terreno natural en el que podía concluir con derechos iguales las dos fracciones de la burguesía francesa, los legitimistas y los orleanistas, la gran propiedad territorial y la industria. Era la condición inevitable para su dominación en común, la única forma de gobierno en que su interés de clase podía someter a la par las pretensiones de sus distintas fracciones y las de las otras de la sociedad." (2)

Sin embargo, la asamblea nacional resumía en su ser las contradic-

---

(1) Marx, Carlos, El dieciocho... Pág. 36.

(2) Ibid., Págs. 112-113.

ciones de clase; era la tribuna donde se expresaban los planteamientos del pueblo, de los mismos capitalistas y de los obreros, pero de manera tal que atizaba la agitación política. Entonces la intraquilidad invadió a los hombres de negocios porque la amenaza de la inestabilidad política se podría convertir en el principal enemigo de su interés político, es decir, de su interés de clase.

Cada sesión del parlamento era motivo para que la prensa atizara la incertidumbre de la vida política, el constante rumor del golpe de estado, era el fantasma que rondaba a la sociedad francesa. "Los periódicos bonapartistas, amenazaban con el golpe de estado ante cada tormenta parlamentaria, y cuanto más se acercaba la crisis, más subían de tono. En las orgías, que bonaparte celebraba todas las noches con la Swell Mob de ambos sexos, en cuanto se acercaba la media noche y las abundantes libaciones desataban las lenguas y calentaban la fantasía, se acordaba el golpe de estado para la mañana siguiente." (3)

Si en un principio la burguesía tenía unidad de clase en la esfera del parlamento, la efervescencia de la lucha de clases puso en peligro su interés político, así como su hegemonía y dominación. La polarización de las clases sociales en la esfera del legislativo amenazó con destruir la existencia de la sociedad francesa; por consiguiente, la vida de los burgueses, era constantemente amenazada debido a la impotencia del parlamento para conjurar los antagonismos de clase.

El parlamento tiene que ser, por esencia, el foro donde se discutan las ideas, donde los debates se lleven a cabo, donde la oratoria representa

-----  
(3) Ibid., Pág. 129.

la clave de la vida legislativa. "La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y de las tabernas, los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a dicha opinión para exonerar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías." (4)

En un clima de libertades, se requiere de un poder que tenga capacidad para hacerlas valer y respetar para evitar los excesos o los abusos de la vida política.

En estas condiciones, la sociedad francesa se vió envuelta en un clima de agitación constante que perjudicó considerablemente la actividad económica, quitando de paso el sueño a la clase capitalista. El conjunto de las libertades civiles otorgadas a los ciudadanos, se convirtieron en el clásico boom, es decir, se volvieron contra el orden burgués de manera peligrosa y amenazaron, como si fuera el corrosivo que afectara los marcos de la vida económica y social.

El desorden de las clases sociales amenazó con destruir la hegemonía de la burguesía. El "burgués de Francia en medio de este pánico de los negocios con su cerebro obsesionado por el comercio torturado, aturdido por los rumores del golpe de estado y del restablecimiento del sufragio universal, por la lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, por la guerra de la fronda de los orleanistas y los legitimistas, en medio de esa confusión indecible y estrepitosa de fusión, revisión, prorroga de poderes, constitución, conspi-

(4) Ibid., Pág. 76.

ración, coalición, emigración, usurpación y revolución, el burgués jadeante gritase como loco a su república parlamentaria antes un final terrible que un terror sin fin." (5)

El esquema liberal que definió al legislativo como la esfera de la democracia, fue modificando en favor del poder ejecutivo debido a los riesgos de la lucha de clases. Por eso, en la sociedad francesa la asamblea nacional órgano de las clases sociales, resultó ser un grave peligro para la unidad de la burguesía; y es entonces cuando confiere el poder político a Bonaparte para debilitar al poder legislativo, modificando sustancialmente las reglas del juego político. Ahora, los campesinos, los obreros, y el pueblo en general, someterían al ejecutivo sus conflictos y los antagonismos de clase serían abordados con la maquinaria administrativa.

De esta manera, el poder ejecutivo, fuerza motriz del Estado capitalista, es el encargado de conducir el apartado gubernamental para reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. Con ello, la burguesía, clase social dominante, asegura la vigencia y la reproducción de su interés político y económico porque, al otorgar el espaldanazo político al ejecutivo, las contradicciones de clase se refrenaban y no se arrecían como con el poder legislativo.

La burguesía, al conferir al ejecutivo las facultades para gobernar a la sociedad civil, da la apariencia de someterse a los dictados del Estado y, con esta táctica asegura mejor su interés político. Así, el Estado moderno es un Estado de clase, es decir, no es neutral, encarna el "interés general"

(5) Ibid., Pág. 128.

y protege en los marcos de la lucha de clases la supremacía política de la clase capitalista.

La fuerza del ejecutivo, en relación al legislativo, dió más organización y unidad a la vida política de la república; ahora el poder del Estado descansa en manos del ejecutivo que, a su vez, anula la posibilidad de que el legislativo le haga contrapeso. "Luis Bonaparte, frente a la asamblea constituyente, no era un poder constitucional unilateral frente a otro, no era el poder ejecutivo frente al legislador; era la república burguesa ya constituida frente a los instrumentos de su constitución, frente a las intrigas ambiciosas y a las reivindicaciones ideológicas de la fracción burguesa revolucionaria que la había fundado y que veía con asombro que su república, una vez constituida se parecía mucho a una monarquía restaurada." (6)

Así, la burguesía anula al poder legislativo y, con ello, la correlación de fuerzas cambia en favor del ejecutivo que se erige como el centro rector de la vida política. Ahora, la burguesía clase social dominante, adquiere su unidad en la esfera del ejecutivo y, de esta manera, refuerza su interés político.

"La victoria de Bonaparte sobre el parlamento, del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, de la fuerza sin frases sobre la fuerza de las frases. En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a la ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su voluntad general. Ante el poder ejecutivo, abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño a la autoridad. El poder ejecutivo, por oposición al legislativo, expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía." (7)

(6) Marx, Carlos, "Las luchas de clases en Francia 1848 a 1850", Obras Escogidas, Tomo I, Pág. 163.

(7) Marx, Carlos, El dieciocho... Pág. 142.

El ejecutivo es ahora el poder fuerte, sólido y consistente del Estado capitalista, que organiza y unifica a la sociedad civil; el poder del ejecutivo es el testimonio de que el Estado es más fuerte que la sociedad y, como centro principal del Leviathan estatal, afronta con la administración pública los conflictos de clase.

La monarquía absoluta es el antecedente de la fuerza del poder ejecutivo. El surgimiento y consolidación de la misma es producto de un Estado centralizado y unitario, que ejerce el poder a través del monarca. "Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar." (8)

Las condiciones materiales del capitalismo han propiciado los cambios en la estructura social: el fenómeno del bonapartismo, la sociedad de clases, el arribo del ejecutivo al primer plano de la vida política y el debilitamiento del legislativo, son factores que modifican sustancialmente la mecánica del sistema en su conjunto; particularmente el predominio del ejecutivo fortalece el Estado y, a la vez, garantiza mejor el interés político de la burguesía y guardando independencia de la misma, la mantiene con su carácter dominante en el campo de la lucha de clases.

La administración centralizada del Estado capitalista es condición

-----  
(8) Marx, Carlos, El dieciocho... Págs. 142-143.

imprescindible de su propia existencia, ya que la unificación del poder político evita la formación de núcleos autónomos que desafían la vida del Estado, es decir, la centralización política y administrativa, es la mejor arma para combatir y eliminar la disgregación de los poderes locales.

Así pues, la organización centralizada del poder nulifica, la existencia de elementos dispares para crear un todo integrado, garantizado que el poder del Estado haga contrapeso a los feudos evitando, con ello, la fragmentación del poder político. El control gubernamental se manifiesta en la subordinación de las clases sociales a los imperativos del Estado, es decir, la unificación de la decisión política deteriora la parcelación del poder político.

"El poder estatal centralizado con sus órganos omnipresentes: el ejército permanente, la policía, la burocracia, el clero y la magistratura -órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo- procede de los tiempos de la monarquía absoluta y sirvió a la naciente sociedad burguesa como una arma poderosa en sus luchas contra el feudalismo." (9)

El desarrollo capitalista fue el antídoto que derrumbó la estructura feudal, dando paso a la formación del Estado absolutista el cual se encarga de gobernar a la sociedad civil, por medio de la administración centralizada.

En el feudalismo, la identidad del Estado y la sociedad provocó el estancamiento de la vida social, debido a la preminencia de los poderes locales, es decir, cada señor feudal tenía y disponía de su ámbito de acción con holgadura y se convertía en el hombre fuerte que manejaba, con criterios adquisitivos, las formas de la vida social.

(9) Marx, Carlos, "La Guerra civil en Francia", Obras Escogidas, Tomo I, Pág. 496.

Por tanto, en el feudalismo la ausencia de la administración centralizada impidió el sometimiento de la sociedad civil al poder del Estado; en esta época, la sociedad era más fuerte que el Estado. En consecuencia, los privilegios, los señoríos y la indeferenciación de las estructuras sociales, fueron los ribetes que obstaculizaron la formación de la administración centralizada.

Con el Estado monárquico cobra vida la administración pública centralizada y la misma se convierte en la mejor arma para luchar en contra de los privilegios feudales. "La escoba gigantesca de la revolución francesa del siglo XVIII barrió todas estas reliquias de tiempos pasados, limpiando así, al mismo tiempo, el suelo de la sociedad de los últimos obstáculos que se alzaban ante la superestructura del Estado moderno, erigido en tiempo del primer imperio, que a su vez, era el fruto de las guerras de coalición de la vieja Europa semifeudal contra la Francia moderna." (10)

El establecimiento del poder monárquico evitó el torbellino de la lucha de clases, o sea, el poder centralizado garantizó la organización y conducción de la sociedad civil de manera más directa e inmediata. En contraste al poder ejecutivo, el legislativo auspiciaba que los conflictos de clase se sucederían constantemente, poniendo en peligro la unidad de la clase burguesa; y aquí la falta de controles eficientes que desataba la polarización de las clases sociales.

Si bien es cierto que la burguesía utilizó el parlamento para liquidar la estructura social del antiguo régimen, después fue incapaz de dar organiza-

(10) Ibid., Págs. 496-497.

ción y estabilidad a la vida política, debido a sus propias luchas internas. La burguesía dista mucho de ser un bloque monolítico, porque el conjunto de sus fracciones lo impide.

"La clase burguesa se dividía en dos grandes fracciones, que habían ostentado por turno el monopolio del poder; la gran propiedad territorial bajo la monarquía de julio. Borbón era el hombre regio para designar la influencia preponderante de los intereses de una fracción; Orleans, el hombre regio que designaba la influencia preponderante de los intereses de otra fracción; el reino anónimo de la república era el único que ambas fracciones podían afirmar, con igualdad de participación en el poder, su interés común de clase, sin abandonar su mutua rivalidad." (11)

La clase capitalista para asegurar su carácter dominante, necesita tener unidad en el marco de la lucha de clases y sólo la adquiere dentro del Estado, ya que sus propias rivalidades serían el germen de los desgastes continuos y, por consiguiente, se atentaría contra la vida social. El imperativo de la unidad de clase dió como resultado que la burguesía -una vez que debilitó al poder legislativo por estimular este los antagonismos de clase-, confiere al poder ejecutivo las facultades políticas, para gobernar a la sociedad civil y con este paso acrecentó la preminencia de su interés político.

Por eso, el Estado moderno y la fuerza del ejecutivo son los factores que permiten la unidad de la clase dominante en medio de sus propias rivalidades y son, también, el eje a través del cual gira el orden político. "El disfrute de la dominación conjunta fortalecía a cada una de las dos fracciones y las

(11) Marx, Carlos, La lucha de clases... Pág. 173.

hacía todavía más incapaces y más reacias a someterse la una a la otra, es decir, a restaurar la monarquía...

"El 20 de diciembre, la cabeza de Jano de la república constitucional no había enseñado todavía más que una cara, la del poder ejecutivo, con los rasgos borrosos y achatados de Luis Bonaparte; el 28 de mayo de 1849 la otra cara, la del poder legislativo, llena de cicatrices que habían dejado en ella las orgías de restauración y de la monarquía de julio. Con la asamblea nacional legislativa se completó la formación república de gobierno en que queda constituida la dominación de la clase burguesa, y por tanto, la dominación conjunta de las dos fracciones monárquicas que formaban la burguesía francesa: los legitimistas y los orleanistas coligados el partido del orden." (12)

El ejecutivo fuerza central del Estado moderno, conduce a este para reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. La maquinaria administrativa es puesta en movimiento para beneficiar el interés político de la burguesía, es decir, las acciones gubernamentales están dirigidas a promover los intereses de la clase capitalista respecto de las clases dominadas.

La clase capitalista tiene como objetivo constante el incremento de la tasa de ganancia y el fortalecimiento de la acumulación de capital; por tal razón, carece de capacidad política para gobernar la vida social, debido a que su interés de clase es incompatible con el de las clases dominadas. El interés de la burguesía es obtener al máximo de los beneficios económicos, a costa

-----  
(12) Ibid., Págs. 174-178-179.

de la explotación del trabajo asalariado, e impedir la emancipación de éste para mantener su carácter dominante.

Debido a lo anterior, si la clase capitalista estuviera al mando directo del Estado, provocaría enfrentamientos sucesivos entre las clases sociales y lejos de atemperar los antagonismos sociales los estimularía poniendo en peligro la existencia misma del capitalismo. Por eso, las expectativas económicas de la burguesía son tangible realidad cuando no ejerce directamente el poder del Estado, es decir, cuando sus objetivos económicos y su interés de clase se garantizan ampliamente, cuando está en manos del poder ejecutivo.

La actividad económica del capitalismo para expandirse y consolidarse precisa que la burguesía no asuma el timón del Estado "Luis Bonaparte quitó a los capitalistas el poder político con el pretexto de defender a los burgueses contra los obreros, y por otra parte, a éstos contra la burguesía; pero a cambio de ello, su régimen estimuló la especificación y las actividades industriales; en una palabra, el auge y el enriquecimiento de toda la burguesía en proporciones hasta entonces desconocidas." (13)

La fuerza del capital sobre las demás clases sociales tuvo su máxima expresión con la instauración del segundo imperio lo que refleja, también, que la investidura del poder ejecutivo disponía de amplios poderes para abordar y, en su caso, refrenar los conflictos de clase. La unidad de la burguesía tiene como base al poder del ejecutivo, es decir, la administración pública con sus órganos, estructuras y funciones, constituye el mejor instrumento de la dominación capitalista y sirve a la vez para evitar que las contradicciones

---

(13) Prólogo de Engels, Federico, a la edición de 1841, "La Guerra civil en Francia", Obras Escogidas, Tomo I, 456.

de clase desborden y pongan en peligro "la tranquilidad" de la burguesía, es decir, la vigencia de su interés de clase.

El Estado moderno es la organización política que la burguesía se da para proteger su interés de clase y ésta sólo adquiere unidad en el Estado mismo y al amparo de éste, desarrolla su actividad económica explotando a la masa de los asalariados. Así, el Estado moderno tiene un carácter de clase, o sea, es un Estado que beneficia el desarrollo de los capitalistas con el ejecutivo al frente. La fuerza del ejecutivo es producto del espaldarazo de la burguesía, de la negociación de las fracciones burguesas, o sea, que ante el imperativo de asegurar su interés de clase la burguesía no vacila en apoyar la esfera del poder ejecutivo para seguir ocupando el primer plano de la dominación política.

"Su unión venía a eliminar las restricciones que sus discordias imponían al poder del Estado bajo regímenes anteriores, y, ante la amenaza de un alzamiento del proletariado, le sirvieron del poder del Estado, sin piedad y con ostentación, como de una máquina nacional de guerra del capital contra el trabajo. Pero esta cruzada ininterrumpida contra las masas productoras les obligaba, no sólo a revestir al poder ejecutivo de facultades de represión cada vez mayores, sino, al mismo tiempo, la despojan a su propio baluarte parlamento -la asamblea nacional- uno por uno, de todos sus medios de defensa contra el poder ejecutivo.

"El imperio fue aclamado de un extremo a otro del mundo como el salvador de la sociedad. Bajo su égida, la sociedad burguesa, libre de todas preocupaciones políticas, alcanzó un desarrollo que ni ella misma esperaba." (14)

(14) Marx, Carlos, La Guerra civil, . . . Págs. 497-498.

El desarrollo mismo del capitalismo modificó la correlación de las fuerzas políticas; ahora la burguesía no necesitaba directamente del poder legislativo para hacer valer su interés de clase, porque establece comunicación directa con el poder ejecutivo, lo cual le permite elevar ante este los planteamientos económicos fundamentales y, negociar en el más alto nivel; los llamados secretos o razones de Estado. Ante esto, el parlamento es desplazado del escenario principal de la contienda política, pero no por eso, dejan de ser importantes sus tareas y responsabilidades legislativas.

En este sentido, el poder legislativo establece canales de comunicación con las clases sociales para atender sus demandas, es decir, escucha a los "sectores" interesados en determinados problemas convirtiéndose en una vía que institucionaliza la lucha de clases y, por tanto, no está exenta del fenómeno de la burocratización. De todas maneras, su acción no contrarresta la fuerza del ejecutivo ni mucho menos equilibra el juego del poder, ya que las decisiones trascendentes y la conducción del timón estatal corresponden a la instancia del poder ejecutivo.

La fuerza del Estado es puesta en movimiento por el ejecutivo organizado y concentrado el poder del mismo, para paliar, en el régimen político, las contradicciones de clase; interviniendo en las relaciones del trabajo y el capital asegurando el dominio de este, promoviendo la actividad económica a través de inversiones, ahorro, producción, intercambio, promulgación de leyes, decretos y reglamentos, organizando a la clase capitalista, desorganizándolo a la clase dominada y delimitando la participación de esta en la contienda política

y en la distribución del producto social.

El papel de la administración pública está en razón de las funciones del Estado, a saber: garantizar el interés político de la burguesía, fomentar, reproducir y consolidar las relaciones y condiciones del modo de producción capitalista y mantener desorganizadas a las clases dominadas. Así, el ejecutivo se erige como el "arbitrio" del proceso político, para atemperar los conflictos de clase en beneficio de la tasa de ganancia, garantizando el interés político del capital.

Las condiciones materiales y sociales del capitalismo determinan la fuerza del ejecutivo en la vida política. Las mismas necesidades del mantenimiento y reproducción del capitalismo, conducen a que el poder del Estado se concentre con las manos del ejecutivo, por ser este la instancia donde el poder económico del Estado y los medios de negociación y represión constituyen la mejor garantía para la clase capitalista. El poder del Estado descansa en la esfera del ejecutivo y debe ser explicado a partir de las condiciones materiales y sociales del capitalismo.

"Mi investigación desembocaba en el resultado de que, tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de sociedad civil, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política." (15)

-----  
(15) Marx, Carlos, Prólogo de la contribución. . . Pág. 342.

y en la distribución del producto social.

El papel de la administración pública está en razón de las funciones del Estado, a saber: garantizar el interés político de la burguesía, fomentar, reproducir y consolidar las relaciones y condiciones del modo de producción capitalista y mantener desorganizadas a las clases dominadas. Así, el ejecutivo se erige como el "arbitrio" del proceso político, para atemperar los conflictos de clase en beneficio de la tasa de ganancia, garantizando el interés político del capital.

Las condiciones materiales y sociales del capitalismo determinan la fuerza del ejecutivo en la vida política. Las mismas necesidades del mantenimiento y reproducción del capitalismo, conducen a que el poder del Estado se concentre con las manos del ejecutivo, por ser este la instancia donde el poder económico del Estado y los medios de negociación y represión constituyen la mejor garantía para la clase capitalista. El poder del Estado descansa en la esfera del ejecutivo y debe ser explicado a partir de las condiciones materiales y sociales del capitalismo.

"Mi investigación desembocaba en el resultado de que, tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de sociedad civil, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política." (15)

-----  
(15) Marx, Carlos, Prólogo de la contribución... Pág. 342.

Con el ejecutivo al frente del poder estatal, la clase capitalista ve mejor garantizada "la estabilidad social", y su actividad económica tendrá altos índices de rentabilidad que amplían la acumulación del capital. Por tal razón, la función económica del Estado tiene como propósito promover los intereses de la burguesía; para esto invierte en los sectores económicos construyendo obras de infraestructura, regulando precios y salarios, implementando y ejecutando la política fiscal, crediticia y monetaria, promoviendo el comercio exterior, ampliando mercados, produciendo bienes de consumo, intermedios y de capital e impulsando el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Además, la supremacía del poder ejecutivo se pone de manifiesto cuando lleva a cabo la organización de las clases sociales. A la clase capitalista la organiza y le confiere el status de instancia de consulta mediante el reconocimiento de sus cámaras y confederaciones, es decir, le reconoce responsabilidad jurídica y política a la clase capitalista para entablar negociaciones en relación a los asuntos económicos y políticos.

A las clases dominadas (16) las mantiene desorganizadas para que sigan siendo explotadas. La desorganización de las clases dominadas beneficia directamente al capital, porque de esta manera quedan aisladas y marginadas

(16) "Respecto a las clases dominadas, la función del Estado capitalista es impedir su organización política, que superaría su aislamiento económico, manteniéndolas en el aislamiento que es en parte su propio efecto... El Estado capitalista mantiene la desorganización política de las clases dominadas, por una parte gracias a su efecto de aislamiento sobre las relaciones económicas, y por otra parte gracias al partido que saca de ese efecto, presentándose como la unidad pueblo-nación compuesto de personas políticas-individuos privados." Poulantzas, Nicos, Poder Político... Pág. 239.

de la riqueza económica. La fuerza del Estado es utilizada para contener las alteraciones de la "paz social", a través de medios institucionales (legislación laboral) y de instrumentos represivos tales como la policía y el ejército, adscritos a la esfera del poder ejecutivo.

"El ejecutivo ha llegado a ser el centro de poder superior del Estado, debido a la decadencia del parlamento como centro de poder de las clases, al mismo tiempo que por la existencia paralela de otras corporaciones clasistas y la conjugación de los intereses de la burguesía y las actividades del ejecutivo.

"De acuerdo con esto, la política fiscal, los servicios públicos, la actividad del Estado en la economía, los salarios, los subsidios, se enlazan necesariamente a la producción y circulación, y por tanto, a los intereses económicos de la burguesía." (17)

El Estado moderno centraliza las funciones políticas y administrativas para imprimir dirección a los procesos sociales, mediante la toma de decisiones y la movilización de recursos. Con ello, el Estado protege la propiedad privada, desarrolla la acumulación de capital, salvaguarda las relaciones de producción, garantiza el intercambio mercantil, fortalece los centros de producción y distribución de mercancías, vigoriza la tasa de ganancia, explota al trabajo asalariado y refuerza el carácter dominante de la clase capitalista.

En estas condiciones, el estudio de la administración pública tiene que abarcar en todo momento los objetivos del Estado capitalista, es decir, situarlo en su dimensión histórica como el instrumento que promueve los intereses de

(17) Guerrero, Omar, La Administración Pública... Pág. 121.

la burguesía, no como mera subordinación, sino guardando independencia de la misma para asegurar su dominación.

En el capitalismo, el poder del Estado se materializa con actos de gobierno que ponen de manifiesto su carácter de clase, porque en la balanza del poder su función consiste en garantizar el predominio de la burguesía sobre las clases dominadas. Así, el Estado moderno se identifica con el capital, particularmente con la fracción hegemónica; por lo tanto, es un mito que evite la explotación de los asalariados; lo que hace es suavizar, frenar y encauzar las contradicciones de clase.

Para esto, la poderosa maquinaria estatal cumple con las siguientes funciones:

I. - "Procurar aquellas condiciones generales de producción que no puedan asegurarse por medio de las actividades privadas de los miembros de la clase dominante.

II. - "Represión de cualquier amenaza al modo prevaleciente de producción por parte de las clases dominadas, sectores particulares de las clases dominantes, a través del ejército, policía, sistema judicial...

III. - "Integración de las clases dominadas para asegurar que la ideología dominante de la sociedad siga siendo la de la clase dominante y que, consecuentemente, las clases explotadas acepten su propia explotación sin necesidad del inmediato ejercicio de represión contra ellas..." (18)

---

(18) Mandel, Ernest, "El Estado en la época del capitalismo tardío." en: Críticas de la economía política, edición latinoamericana El Caballito, México, No. 4, Julio-Septiembre, 1977. Pág. 16.

El Estado capitalista, con su carácter de clase <sup>(19)</sup>, dista mucho de ser un arbitrio imparcial; en la lucha política toma partido a favor de la clase capitalista mediante apoyos, organización y promulgación de marcos normativos y administrativos, mediante el ejercicio del poder institucional y no institucional. Sin embargo, esto no significa sometimiento pleno y absoluto a favor de la clase capitalista, sino que con su autonomía relativa maneja los conflictos de clase de acuerdo a la conjuntura en cuestión, es decir, situándose por encima de las clases, concede o niega las demandas de clase aún la de la misma burguesía.

"En el Estado capitalista, la autonomía de lo político puede permitir la satisfacción de intereses económicos de ciertas clases dominadas, limitando eventualmente el poder de las clases dominantes, frenando en caso necesario su capacidad de realizar sus intereses económicos a corto plazo, pero con la única condición posible en el Estado capitalista de que en su poder político y el aparato de Estado queden intactos." (20)

La alta burocracia, que conduce el timón del Estado para concretar proyectos políticos en favor de la clase capitalista, promueve la actividad económica de la misma a través de inversiones, es decir, en ningún momento la

(19) "El Estado capitalista, con dirección hegemónica de clase, no representa directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos; es el centro del poder político de las clases dominantes al ser el factor de organización de su lucha política." Poulantzas, Nicos, Poder Político... Pág. 241.

(20) Ibid., Pág. 243.

actividad empresarial del Estado tiende a sustituir, marginar o desplazar el poder económico de la burguesía; el capital del Estado permite que los grupos económicamente poderosos sean los beneficiarios de la inversión, el ahorro, la producción y el consumo, todo esto a través del manejo y cobro de impuestos obtenidos principal del trabajo asalariado.

Para esto, la función económica del Estado se concreta en:

- 1.- "El mantenimiento de normas legales de validez universal.
- 2.- "La emisión de moneda fiduciaria.
- 3.- "La expresión del mercado indispensable para el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas y,
- 4.- "El establecimiento de un orden jurídico nacional, moneda, mercado y aduanas." (21)

El desarrollo del capitalismo precisa de un Estado fuerte que garantice la reproducción del mismo; por eso, el predominio del ejecutivo en la vida política obedece a que la clase capitalista, inmersa en constantes rivalidades, requiere de la unidad de clase para seguir dominado, y la única forma posible es fortaleciendo y apoyando la esfera del poder ejecutivo como centro rector del Estado moderno.

La complejidad de la vida económica y social plantea como imperativo la existencia de un Estado fuerte y altamente centralizado para encauzar las reacciones de la sociedad civil. En esta, la actividad económica es conducida por la clase capitalista y los beneficios de la riqueza social son repartidos de manera desigual, ya que la concentración de la riqueza en manos de los capita-

(21) Mandel, Ernest, El Estado en la época ... Pág. 21 .

listas genera explotación y escases para las clases dominadas; de esta manera, surgen los antagonismos de clase, que sólo pueden ser abordados y refrenados por el responsable de la actividad organizadora del Estado o sea, por el poder ejecutivo.

La clase capitalista confiere al poder ejecutivo las facultades políticas para regir los destinos de la sociedad civil y adquirir unidad de clase dentro del Estado.

De esta manera, el Estado moderno se identifica con la clase capitalista, en particular con la fracción hegemónica, dándole unidad de clase en el campo de la lucha política. Las fracciones de la burguesía son incapaces de organizarse y de organizar a las demás clases sociales, portanto, esto acarrearía constantes enfrentamientos que desgastarían a las propias clases sociales. "Por regla general, el predominio del ejecutivo, característico de una forma de Estado, significa así una incapacidad particularmente aguda de la fracción monopolista para organizar, por sus propios partidos, la hegemonía respecto del pueblo-nación-transformaciones de legitimidad- y la hegemonía respecto del bloque en el poder." (22)

El poder ejecutivo es el encargado de dar movimiento y definición al Estado moderno, entendido como el gobierno en acción; materializa en la esfera particular de la sociedad civil la universalidad del Leviathan estatal organizando a la clase capitalista y desorganizando a las clases dominadas, promoviendo la actividad económica del Estado en beneficio de la burguesía mediante la inversión y el ahorro, para que la tasa de ganancia se incremente;

(22) Poulantzas, Nicos, Poder Político... Pág. 413.

moviliza al aparato administrativo para que la estabilidad política sea la garantía de la tranquilidad de la burguesía y ésta siga sacando la mejor parte en el reparto desigual de la riqueza social.

El sistema económico del capitalismo se caracteriza por la concentración del producto social, es decir, por la constante desigualdad del proceso económico, ya que únicamente los propietarios de los medios de producción son los que obtienen las ganancias mayores en detrimento de la explotación del trabajo asalariado.

La clase capitalista, en su afán de obtener el mayor lucro posible, provoca y estimula, que los conflictos de clase sean más agudos, en consecuencia, pueden desbordarse en perjuicio de la sociedad civil, es decir, la explotación del trabajo asalariado y la obtención de la plusvalía, implican un gran costo social y siendo la burguesía un conjunto de fracciones con fuertes rivalidades, en las mismas difícilmente habrá acuerdo para repartirse la riqueza social. Cada fracción luchará por obtener la mejor tajada en la repartición de las ganancias y para eso utilizará los medios necesarios a fin de vencer en la contienda. Sin embargo, las pugnas interburguesas atentan contra la estabilidad del sistema en su conjunto, y sólo pueden ser suavizadas por el Estado como factor que garantiza su organización de clase.

El fraccionamiento de la clase burguesa sólo puede ser refrenado por el Estado; este es el único capaz de estructurar políticamente a la clase capitalista dándole unidad de clase en el marco de la lucha política. Por eso, el Estado moderno tiene un carácter de clase, ya que con su poder organiza a la

clase dominante para evitar que esta se desarrolle en constantes rivalidades que ella misma es incapaz de conjurar. En esta forma, la unidad de la burguesía sólo se realiza dentro del Estado y el desarrollo mismo del capitalismo exige, para su mantenimiento y reproducción, la unificación de la burguesía, y por ende, la unificación de la sociedad civil.

"El Estado constituye una unidad interna propia con autonomía relativa en la medida en que aparece como el factor de unidad de una sociedad civil no-unificada, molecularizada y atomizada, y donde representa el factor de unidad de las clases o fracciones por su fraccionamiento característico en el modo de producción capitalista." (23)

El desarrollo del capitalismo modifica las relaciones de poder de la clase capitalista; la producción de mercancías, el tipo de inversión, la magnitud de los capitales, los renglones heterogéneos de la economía, el tipo de tecnología aplicada, la creación y ampliación de los mercados y la capacidad misma para acumular el capital, son los factores que inciden en el fraccionamiento de la burguesía. El enfrentamiento de las fracciones conduce a que el bloque en el poder se caracterize por la hegemonía de una fracción de clase; y con la fracción hegemónica se identifica el Estado moderno, para asumir la representación del interés general y evitar la polarización de las fracciones de la clase burguesa.

Así mismo, el Estado tiene dirección hegemónica de clase pero, es a la vez, el factor de unidad del bloque en el poder; "unidad política del bloque

(23) Poulantzas, Nicos, Hegemonía y dominación... Pág. 86.

en el poder bajo la égida de la clase o fracción hegemónica significa así, unidad de poder de Estado en su correspondencia con los intereses específicos de esa clase o fracción de clase." (24)

La relación que tiene el Estado con la burguesía es constante. La actividad del Estado en la economía, testimonia el impulso y apoyo a los negocios privados, mediante la construcción de obras de infraestructura, estímulos fiscales y el manejo de la política económica. Todo ello permite consolidar el poder económico del capital y no constituye un atentado o el supuesto desplazamiento de la propiedad privada; es más bien, el indicador más evidente de que el Estado reproduce el modo de producción capitalista, organizando constantemente la producción material.

Los mecanismos, que el Estado instrumenta para promover los negocios capitalistas en cuanto a producción, también permiten "ajustar" la redistribución de la riqueza, es decir, la función de servicio por parte del Estado que se manifiesta en la llamada "política social"; esto refuerza su carácter capitalista porque su participación en la economía no tiene un fin altruista o desinteresado, sino que es un medio para atemperar los conflictos de clase.

El intervencionismo del Estado obedece a la reproducción del capitalismo, y evita que la tasa de ganancia decaiga cuando se presentan las crisis económicas. En ningún momento la función económica del Estado es contraria a los intereses del capital, es ante todo, un mecanismo reforzador del

(24) Poulantzas, Nicos, Poder Político... Pág. 319.

poder que detentan los grupos económicamente poderosos. "Todas las subsecuentes desilusiones sobre el "Estado social" de la economía mixta y del reformismo en general se basaron en una extrapolación arbitraria de esta tendencia, o sea corresponden a la falsa creencia de una creciente redistribución del ingreso nacional en favor del trabajo asalariado a expensas del capital. De hecho, por supuesto, no toman en cuenta que la caída de la tasa media de ganancia, resultante de tal redistribución en el modo de producción capitalista, expondría tanto a la reproducción simple como a la ampliada y provocaría una huelga de inversionistas, la fuga de capital y el desempleo masivo." (25)

Las crisis económicas del capitalismo, provocadas por la acción de la burguesía, son abordadas por el Estado a través de los mecanismos monetarios, crediticios y fiscales para restituir la caída de la tasa de ganancia; prueba de ello fue la crisis de la economía mundial que en 1929-1933 amenazó con el desplome estrepitoso del capitalismo y para evitar catástrofes mayores, la intervención del Estado permitió reactivar las actividades económicas pero, el costo económico político y social de la gran depresión abarcó "la destrucción voluntaria de las mercancías para evitar que sus precios se abatieran, desempleo de decenas de millones de trabajadores, detención del crecimiento económico, concentración monopolista reforzada, las consecuencias de esta crisis sin precedente se controlaron con la intervención del Estado, evitando la bancarrota de la sociedad fundada sobre las relaciones de

-----  
(25) Mandel, Ernest, El Estado en la época... Pág. 25.

producción capitalista." (26)

Las pugnas de la burguesía se traducen en crisis agudas para la economía y demuestra, a la vez, la incapacidad del capital para frenarlas o evitarlas; además, es la evidencia de que la propia burguesía carece de sensibilidad política para resolver las contradicciones, porque sus divisiones constantes impiden apuntalar el deterioro de la vida social.

En las crisis agudas del capitalismo, la intervención del Estado se hace imprescindible; por un lado, para evitar y controlar mutaciones sociales que amenazan la estabilidad y la vida misma del sistema en su conjunto, y por otro, para evitar que las pugnas interburguesas repercutan violentamente en el orden económico y político.

Por su carácter de clase, el Estado moderno tiene que garantizar la preservación y reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista; para ello, a través de la vía institucional, promulga la legislación laboral, capacita y adiestra mano de obra poniendola a disposición del capital en el mercado de trabajo, interviene en el establecimiento de los precios y salarios para asegurar el incremento de la tasa de ganancia, concede dentro de riesgos calculados conquistas laborales, hace uso de los aparatos represivos cuando las circunstancias de la lucha política atenten contra el mantenimiento del capitalismo; entonces violentamente y sin conceder o tolerar, frena o golpea las protestas e inconformidades aún con carácter legítimo.

---

(26) Bocara, Paul y otros. Capitalismo monopolista de Estado, México, Ediciones de Cultura Popular, 1970, Pág. 31.

"En el sentido más elemental, el Estado es el que garantiza las condiciones, las relaciones sociales del capitalismo y el protector de la siempre creciente desigualdad de la propiedad que este sistema trae consigo. En un sentido posterior la fuerza del Estado ha sido usada por los gobiernos para enriquecer a la clase capitalista y por grupos e individuos para enriquecerse ellos mismos." (27)

Por lo tanto, el papel de la administración pública es constante y dinámico para promover y concretar los objetivos del Estado moderno. Al respecto un autor dice: "La Administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos." (28)

El Estado "administra" la desigual repartición de la riqueza favoreciendo crecientemente a la clase capitalista. Desde esta perspectiva, juega un papel importante el derecho pues a través de él, se reglamenta y sanciona la serie de medidas económicas que benefician a los núcleos del poder comercial, financiero e industrial en detrimento del trabajo asalariado. De esta

(27) Braverman, Harry, Trabajo y... Pág. 327.

(28) Guerrero, Omar, Teoría Administrativa... Pág. 76.

forma, las expectativas del capital a corto, mediano y largo plazo son aseguradas en términos del incremento de la tasa de ganancia.

"Los poderes del Estado que tienen que ver con los impuestos, la regulación del comercio exterior, las tierras públicas, el comercio y el transporte y la realización de las funciones de la administración pública han servido como un motor para bombardear riqueza a las manos de grupos especiales, tanto por medios legales como ilegales." (29)

Paralelamente, el incremento del aparato gubernamental ha reforzado el papel del Estado en el manejo de los procesos económicos y políticos; su función como instancia formal y real de los conflictos sociales lo convierten en la institución que tiene el poder necesario para ejercerlo con los medios con que cuenta. En nombre del "interés general, del bien de la nación", sanciona el cumplimiento de las normas de la convivencia social y cuando surgen problemas que perturban el "orden público" tales como huelgas, protestas, etc., no vacila en contenerlas con el monopolio organizado de la fuerza física para salvaguardar la tranquilidad del capital.

"Cada vez que el gobierno ha considerado necesario, como lo ha considerado cada vez más, intervenir directamente en disputas entre patronos y asalariados, el resultado de su intervención ha propendido a perjudicar a estos últimos, no a los primeros. Los gobiernos han desempeñado el papel decisivo en la tarea de hacer fracasar las huelgas, frecuentemente mediante la invocación del poder coercitivo del Estado y el uso de la franca violencia; y el que lo ha

(29) Braverman, Harry, Trabajo y... Pág. 327.

yan realizado en nombre del interés nacional, de la ley y el orden constitucional, y no simplemente en apoyo de los patronos, su intervención no ha restado un ápice de utilidad para estos últimos." (30)

El predominio del ejecutivo concierne a la época del Estado capitalista como el factor que conduce el timón gubernamental y sobre él descansa la organización del poder de la clase dominante. Es propio del capitalismo la concentración del poder en la esfera del ejecutivo; es, además, el testimonio de la separación del Estado y la sociedad a fin de que estos entes puedan subsistir y es la condición que garantiza la unidad de la clase dominante y su organización como bloque de poder.

La fuerza del ejecutivo garantiza el desarrollo del capitalismo, es decir, la preminencia de la burguesía sobre las clases dominadas y, como centro del poder estatal, el ejecutivo moviliza la maquinaria gubernamental para promover la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

Con el ejecutivo fuerte al frente del Estado, la clase capitalista adquiere unidad de clase, desorganiza mejor a las clases dominadas, prevalece la estabilidad política para asegurar el incremento de la tasa de ganancia y consolidar la acumulación de capital. El Estado capitalista gobierna en beneficio del capital creando y reproduciendo las condiciones materiales de producción a través de la política económica, cuyos mecanismos dados por el gasto público, la deuda pública, el cobro de impuestos directos e indirectos, el fomento

(30) Miliband, Ralph, El Estado en la sociedad capitalista, México, Siglo XXI editores, 1971, Pág. 79.

de las inversiones, la promoción del ahorro, la aplicación de la política monetaria, crediticia y fiscal en condiciones de inflación, recesión, depresión y el impulso a la formación de los cuadros técnicos y científicos, se conjugan para beneficiar directamente a la burguesía.

Siendo el Estado moderno un Estado de clase, unifica y organiza a la clase capitalista a fin de que asegure su dominación en el marco de la lucha de clases y así sea la directa beneficiaria de la repartición desigual del producto social. Las palancas de la economía son movidas por la administración pública para llevar a cabo la acumulación del capital, así como la reproducción de las relaciones sociales de producción.

En cuanto a las clases dominadas, el Estado las desorganiza y divide para mantenerlas marginadas de los beneficios económicos, es decir, las aísla de la riqueza social para que la clase capitalista no vea disminuido el cuerno de la abundancia. Cabe señalar que la desorganización de las clases dominadas es ejecutada por el Estado, pero promovida por la clase dominante. En suma, el Estado moderno es la organización de la clase capitalista, es el centro que da unidad de clase a la burguesía en los límites de su autonomía relativa.

El desplazamiento del legislativo y el ascenso del ejecutivo como centro rector del Estado, fue promovido por la clase capitalista para garantizar la permanencia y reproducción de su interés de clase, para favorecer el manejo de sus asuntos económicos y para dominar en los marcos de la vida política.

El parlamento fue la mejor arma que la burguesía empleó para combatir las estructuras de la vida feudal y absolutista, ya que permitió la expresión

de las clases sociales largamente silenciadas y marginadas de la contienda política. La época medieval se caracterizó por la ausencia de ciudadanos con derechos civiles y políticos; únicamente había individuos sometidos a los designios del gran señor y en la etapa del absolutismo, la acumulación del poder político en manos del soberano impidió el juego de las fuerzas del poder. Por tanto, los intentos de la participación política fueron absolutamente nulos.

Por eso, el parlamento fue la conquista mayor para hacer valer las libertades burguesas, reconociendo la vida política de los ciudadanos; como foro de expresión, recogía los planteamientos y posiciones de las clases sociales y, en una primera instancia, fue el centro que dió unidad a la clase burguesa, que, de esta manera, limitó la influencia del ejecutivo.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo modificó la correlación de fuerzas para fortalecer al poder ejecutivo en detrimento del legislativo. La burguesía advirtió que la lucha de clases ponía en peligro su unidad de clase en el parlamento, debido a que la injusticia de la vida económica y las conquistas políticas del proletariado propiciaban la inestabilidad de la vida social. Entonces se precisaba de un poder que refrenará y encauzará los antagonismos de clase y, lo más importante, que le asegurara la vigencia de su interés político. Por eso, la burguesía fortalece al poder ejecutivo el cual con los medios materiales de la administración pública tiene la capacidad de hacer frente a los antagonismos de clase, para encauzarlos por las vías institucionales ya sea mediante la negociación y, en caso necesario, por la represión.

Ahora el poder ejecutivo es el indicado para gobernar y conducir la vida política en beneficio de la clase capitalista. En su esfera, la burguesía adquiere unidad de clase para asegurar su dominación, y con ello ser la directamente favorecida en la acumulación de capital. Para esto, el Estado promueve su actividad económica en el orden industrial, financiero y comercial y la actividad misma del Estado en la economía, está dirigida a garantizar la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

El desarrollo del capitalismo consolida la separación del Estado y la sociedad, pero una de sus formas de mediación es decir, la administración pública, se relaciona estrechamente con la actividad económica de la sociedad civil. Así, la actividad económica de Estado está dirigida a reproducir las relaciones sociales de producción y, además conduce al incremento de los vínculos entre las empresas de la sociedad civil y los órganos de la administración pública.

En este sentido, la potencia del ejecutivo es indiscutible porque es la fuerza dinámica que vincula al Estado con la sociedad civil. "La separación institucional entre el Estado y la sociedad dió paso a una múltiple interdependencia y entrelazamiento entre el poder ejecutivo y la economía. Las multiformas prácticas de intervención económica y socio-política por parte del Estado, desembocaron necesariamente en un fortalecimiento del poder ejecutivo." (31)

En esta perspectiva, la fuerza del ejecutivo es la mejor garantía pa-

(31) Karsch y Schmiedere, Evolución Funcional... Págs. 204-205.

Ahora el poder ejecutivo es el indicado para gobernar y conducir la vida política en beneficio de la clase capitalista. En su esfera, la burguesía adquiere unidad de clase para asegurar su dominación, y con ello ser la directamente favorecida en la acumulación de capital. Para esto, el Estado promueve su actividad económica en el orden industrial, financiero y comercial y la actividad misma del Estado en la economía, está dirigida a garantizar la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

El desarrollo del capitalismo consolida la separación del Estado y la sociedad, pero una de sus formas de mediación es decir, la administración pública, se relaciona estrechamente con la actividad económica de la sociedad civil. Así, la actividad económica de Estado está dirigida a reproducir las relaciones sociales de producción y, además conduce al incremento de los vínculos entre las empresas de la sociedad civil y los órganos de la administración pública.

En este sentido, la potencia del ejecutivo es indiscutible porque es la fuerza dinámica que vincula al Estado con la sociedad civil. "La separación institucional entre el Estado y la sociedad dió paso a una múltiple interdependencia y entrelazamiento entre el poder ejecutivo y la economía. Las multiformes prácticas de intervención económica y socio-política por parte del Estado, desembocaron necesariamente en un fortalecimiento del poder ejecutivo." (31)

En esta perspectiva, la fuerza del ejecutivo es la mejor garantía pa-  
-----  
(31) Karsch y Schmiedere, Evolución Funcional. . . Págs. 204-205.

ra asegurar el interés político de la burguesía, tanto en lo político como en lo económico. En lo político, el ejecutivo, con el potencial del aparato administrativo, refrena las reivindicaciones de las clases dominadas así como las contradicciones sociales. En lo económico, con el manejo de la política monetaria, crediticia y fiscal, promueve y beneficia a los negocios privados y consolida la acumulación del capital.

La relación de la administración pública con la clase capitalista es evidente; los grandes capitanes de la industria, el comercio y las finanzas, mantienen vínculos constantes con las instancias de la administración pública a fin de proteger mejor su interés político y sus negocios económicos. "Las clases propiamente dominantes se agrupan en torno a los centros del poder que mantienen el sistema entero: la producción, la política exterior, las fuerzas armadas, etc." (32)

Por otra parte, la hegemonía histórica del ejecutivo deriva también de que su radio de acción no depende exclusivamente de las disposiciones legales elaboradas y aprobadas por el poder legislativo, sino que con la democratización del parlamento fue investido de facultades legislativas que aunadas a su función administrativa, lo convierten en el centro principal del poder estatal. "La delegación de las competencias legislativas, a la administración por parte del parlamento, así como el incremento de las disposiciones legales; la legislación global del parlamento; las interpretaciones administrativas y las cláusulas generales de derecho administrativo; las teorías de los actos de so-

(32) Ibid., Pág. 213.

beranía, de las violaciones de la constitución y de derecho estatal de emergencia, desarrollados por la ciencia jurídica.

"Entodos estos casos, la administración ya no actúa sobre la base de unas competencias claramente establecidas por el parlamento, sino que ella misma prescribe en su mayoría las normas de su propia actividad." (33)

-----  
(33) Grispenburg, Rüdiger, Función de la administración... Pág. 221.

## VII. - CONCLUSIONES.

1.- La dicotomía administración pública-administración privada, tiene su origen en la separación del Estado y la sociedad civil. El Estado capitalista, es la organización suprema que da forma y definición a la vida social porque parte de lo general para atemperar los conflictos de clase y, a través de la administración pública, hace valer su universalidad regulando y sancionando la esfera particular de la sociedad civil. La sociedad civil es el área de la producción mercantil, es la esfera que contempla al individuo privado y egoísta, es el asiento donde el uso del capital auspicia la formación de las unidades económicas; por lo tanto, es el mundo de la administración privada.

2.- La organización económica de la sociedad civil descansa en la propiedad privada de los medios de producción, en la explotación del trabajo asalariado, en la producción y circulación de las mercancías y en la acumulación del capital. En consecuencia, la posición de las clases sociales se define en razón del lugar que ocupan en la estructura de la producción.

3.- La administración pública es la instancia que materializa la universalidad del Estado en el renglón particular de la sociedad civil, a fin de evitar el enfrentamiento y desgaste de las clases sociales, debido a que la producción de las mercancías se efectúa colectivamente y la a-

propiación de la plusvalía se concreta de manera particular.

4. - La administración privada nace a partir de las condiciones materiales de producción y se plasma en la cooperación y la división del trabajo; además, es el epicentro de la lucha de clases, ya que en su seno el capital y el trabajo engloban relaciones antagónicas sustentadas en la propiedad de los medios de producción y en la apropiación del plustrabajo.

5. - La administración pública capitalista nace en la época del Estado absolutista, cuando la fuerza política y económica de la burguesía irrumpe al escenario del mundo moderno mediante la utilización del capital, la circulación de las mercancías y la explotación del trabajo asalariado. La administración pública cobra vida en la persona del monarca absoluto, él cual asume y concentra las facultades del poder del Estado, para dar cohesión al espacio particular, molecularizado y atomizado, de la sociedad civil.

6. - La administración privada es la suma de los capitales individuales que llevan a cabo la organización del proceso social de producción, en el cual la fuerza de trabajo es intercambiada como una mercancía, con la que se elaboran las mercancías destinadas al consumo desigual de las clases sociales. Por consiguiente, el volumen del capital se incrementa en la medida en que el número de los asalariados a explotar rebasa las exigencias del trabajo necesario, para dar lugar al trabajo excedente.

7. - La administración pública es dominio político y dirección ad-

ministrativa. El dominio político se ejerce sobre la lucha de clases a fin de contener su explosión, evitando, con ello, los peligros de la inestabilidad política del sistema capitalista. La dirección administrativa estriba en coordinar las acciones del trabajo material e intelectual, tendientes a cumplir con funciones relacionadas con el aparato productivo a través del aparato administrativo, esto es, mediante dependencias específicas plasma sus funciones públicas en el ámbito de la depauperización social.

8.- La administración privada representa la existencia de capitales individuales que se dedican a las operaciones del mercado, de acuerdo al postulado de la libre competencia; en este sentido, cuenta la iniciativa particular tendiente a obtener los mejores beneficios económicos que a su vez están condicionados por la magnitud del capital, el avance de los medios de producción, el desarrollo de las fuerzas productivas y la competencia del mercado, las formas de organizar la producción, el avance tecnológico y la capacidad para colocar estratégicamente, en las áreas de consumo, las mercancías producidas.

9.- La actividad económica de la administración pública está encaminada no sólo a la acumulación de capital, sino fundamentalmente a reproducir las relaciones y condiciones del modo de producción capitalista; paralelamente, atiende los desequilibrios económicos provocados por la incapacidad de la administración privada. Por lo tanto, en los marcos del capitalismo, la administración pública no atenta contra la propiedad

privada de los medios de producción, sino que esto encaja en la lógica de la reproducción capitalista y es, a la vez, la mejor garantía para apuntalar las crisis económicas. Por otra parte, la administración pública también explota al trabajo asalariado, pero a través de los servicios públicos que proporciona amortigua la depauperización de las clases dominadas. En contrapartida, la administración privada no le interesa compensar la depauperización, sino exprimir hasta donde sea posible la fuerza de trabajo para obtener más ganancias. Sin embargo, el consumo desmedido de la fuerza de trabajo pone en peligro la existencia del capitalismo porque es el soporte de la acumulación del capital. Por tal motivo, el Estado, a través de la administración pública, implementa y ejecuta la política tutelar y de servicio, para frenar la voracidad del capital.

10.- El proceso administrativo sólo es válido para la administración privada y, con el mismo, es absurdo explicar la acción de la administración pública ya que los procesos internos de esta son resultado de su función mediadora en relación a la sociedad civil. Ante esto, afirmamos que la identidad de la administración pública y privada es completamente falsa y que tiempo es ya, de destruir esquemas conceptuales carentes de toda validez científica que, además, no son neutrales, sino han sido diseñados e implantados para beneficio del capital.

11.- El único rasgo en que coinciden la administración pública y privada, es en llevar a cabo la reproducción del capitalismo; pero esto

es una condición histórica y no es producto de modelos elaborados por los apologeticos del capital. La administración privada, fincada en la cooperación y la división del trabajo, desarrolla la injusticia de la vida social porque la clave de su existencia estriba en la explotación del trabajo asalariado y en la apropiación del plus trabajo.

En este sentido, los conflictos de clase brotan del proceso social de producción y constituyen un peligro latente para la vida del propio capitalismo, ya que el peso de la desigualdad social recae sobre el conjunto de las clases dominadas para favorecer directamente al capital.

Así pues, la injusticia no puede ser eliminada en el capitalismo, sino tolerada sobre riesgos calculados; y la única instancia que es capaz de hacerlo es el Estado, a través de la administración pública. La administración pública ejerce el dominio político para desviar el enfrentamiento de los contrarios mediante un conjunto de acciones que reflejan los fundamentos de la coacción física estatal, esto es, la administración pública materializa la universalidad del Estado en las esferas conflictivas de la sociedad civil.

12.- Siendo el Estado capitalista la organización de la clase dominante, garantiza el interés político de la misma desorganizando a las clases dominadas y con la instrumentación y ejecución de la política económica, promueve los negocios de la burguesía concretando, así, la reproducción de su hegemonía. Paradójicamente, atiende y, en su caso encauza las demandas de las clases dominadas; apoyandose en las mismas, hace frente al capital

corroborando, con esto, su autonomía relativa.

13. - La primacía del parlamento fue producto del poder de la burgsía; en efecto, la acumulación del poder político en la instancia del monarca absoluto, representó una limitación constante para los intereses del capital; es entonces cuando la burguesía proclama y fortalece la vida parlamentaria y, en contraposición a la soberanía del monarca y los resabios feudales, postula las banderas del libre intercambio y de la democracia política, consagrando para ello la igualdad formal de los individuos mediante el reconocimiento de ciudadanos.

Sin embargo, las ideas políticas de la ideología liberal no caen en el vacío, sino que fueron recogidas y postuladas por las clases dominadas, y siendo el parlamento el foco central de la actividad política, se convirtió en un peligro latente para la organización y unidad de la burguesía como clase dominante, porque la irrupción de las clases dominadas a la esfera de la representación legislativa significó una seria amenaza para el interés político y económico de la burguesía. Por tal razón, la burguesía, que antes fortalece al poder legislativo como el factor de su unidad y estabilidad, decide desconocerlo para proteger y hacer prevalecer su interés político y es, entonces, cuando fortalece al ejecutivo y sigue dominando en medio de las contradicciones de clase.

14. - La hegemonía histórica del ejecutivo es la clave del poder del Estado capitalista. El Estado capitalista es la organización de la clase do-

minante, esto es, que el imperativo de asegurar su interés político, llevo a la burguesía a debilitar a la instancia del parlamento como el eje de la vida política desplazandolo a un segundo plano, porque, al resumir éste las contradicciones de clase, no las contenía, sino que las atizaba y, por lo mismo, la inestabilidad política atentaba contra el predominio de la burguesía; es entonces cuando la burguesía, leyendo el signo de los tiempos, da su espaldarazo político al ejecutivo dotandolo del poder y de las facultades precisas para hacer valer su interés político.

La fuerza del ejecutivo permite no sólo encauzar la lucha de clases, sino que también la reprime de acuerdo a la conyuntura política. Para ello dispone de los medios del consenso y de la coacción física y en todo momento puede disponer de los mismos garantizando, con esto, la estabilidad política y, por ende, el interés de clase de la burguesía.

Además, la comunicación directa entre el ejecutivo y la burguesía representa enormes ventajas para esta en el plano económico, ya que la definición de la política económica del Estado está dirigida a promover y consolidar la acumulación del capital para beneficio exclusivo de la clase dominante; y es a la vez, el factor de la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

15.- La crisis intelectual de la administración pública es consecuencia de que los estudiosos de la misma hicieron caso omiso de la historia como la fuente primordial, para ubicarla en la etapa del modo de pro-

ducción capitalista. Desde 1887 hasta la fecha, la administración pública ha sido analizada hacia el interior de sus procedimientos internos y, en el afán de buscar su eficiencia ortodoxa, establecieron la dicotomía política-administración por ser la "política" el factor que incide en la ineficiencia de la administración. La administración pública está condicionada por la vida económica de la sociedad civil donde la hegemonía de la clase capitalista, la organización de la propiedad privada y la acumulación del capital, se sustentan en la explotación del trabajo asalariado, dando lugar a las contradicciones de clase; siendo la administración pública la instancia donde la burguesía adquiere unidad de clase, la misma ejerce su acción para salvaguardar el interés político de la burguesía y la preminencia de su fuerza económica. Estas condiciones sociales no deben soslayarse en ningún momento, ya que son la fórmula que explica las contradicciones socio-económicas que, a la vez, definen la naturaleza histórica de la administración pública en el plano del dominio político, la dirección administrativa y la función tutelar y de servicio.

Incluso los críticos de la dicotomía política-administración, en su propósito de desentrañarla y rebasarla, cayeron en la abstracción desmedida sin poner los pies sobre la realidad contradictoria a la cual han negado contundentemente; y a partir de bases endebles, han llegado a considerar que la administración pública no es materia susceptible del análisis científico, condenándola al determinismo de una práctica profesional; otros más, pesimistas, han anunciado su ocaso y, otros más, pretenden rescatarla de

su crisis a partir del estudio de las organizaciones, pero sin explicar las condiciones materiales y sociales del capitalismo, esto es, reinciden en el error de negar su propia historia.

La historia de la administración pública moderna nace a partir de las condiciones sociales del modo de producción capitalista, donde la distinción Estado-sociedad no deja lugar a dudas y siendo el Estado el producto de las contradicciones de la sociedad civil, sobre ellas se sitúa para coordinarla imperativamente; y la instancia a través de la cual realiza esta función es la administración pública el lazo mediador que une al Estado y la sociedad.

La administración pública está regida por las leyes de la historia y no puede ser reducida a una mera visión instrumental-operativa, porque sería grabarle el sello de la neutralidad. Su contenido histórico se enriquece de las contradicciones del capitalismo y a imagen de las mismas debe estudiarse.

En suma, la crisis intelectual de la administración pública puede superarse a partir de ubicarla en las entrañas del modo de producción capitalista y, sobre todo, tomando como premisa de estudio la separación del Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, el objeto de estudio de la administración pública cobra vida en la esfera del ejecutivo. El ejecutivo es la cima del poder estatal, es la fuerza que relaciona al Estado y la sociedad, es la cúspide de las decisiones políticas y administrativas, que se vierten al terreno particular de la sociedad civil.

## VIII. - BIBLIOGRAFIA.

1. - Abendroth, Wolfgang, y Kurt, Lenk, Introducción a la ciencia política, Barcelona, Editorial Anagrama, 1971.
2. - Bain, Joe, Organización Industrial, Barcelona, Ediciones Omega, 1963,
3. - Baran, Paul, y Paul Sweezy, El capital monopolista, México, Siglo XXI editores, 1975.
4. - Bocara, Paul, et. al., Capitalismo Monopolista, México, Ediciones de Cultura Popular, 2 Tomos, 1972.
5. - Braverman, Herry, Trabajo y capital monopolista, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1975.
6. - Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el mundo moderno, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1972.
7. - De la Peña, Sergio, El modo de producción capitalista, México, Siglo XXI editores, 1978.
8. - Domhoff G, William, ¿Quién gobierna los Estados Unidos?, México, Siglo XXI editores, 1976.
9. - Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.
10. - Einsestad, Samuel, Los sistemas políticos de los imperios, Madrid, Revista de Occidente, 1966.

11. - Fayol, Henry, Administración Industrial y general, México, Herrero Hermanos, 1974.
12. - Flores Cruz, Cipriano, La Administración capitalista del trabajo, la teoría administrativa en el capital de Marx, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1978.
13. - Galbraith, K.J., El nuevo Estado industrial, Barcelona, Ediciones Ariel, 1972.
14. - Guerrero, Omar, La Administración pública del Estado capitalista, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis doctoral, 1979.
15. - Guerrero, Omar, Teoría administrativa de la ciencia política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.
16. - Hegel, G. Federico, Filosofía del derecho, México, Editorial Nuestros Clásicos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.
17. - Jacoby, Henry, La burocratización del mundo, México, Siglo XXI editores, 1972.
18. - Kunh, S. Thomas, La estructura de las revoluciones científicas, México Fondo de Cultura Económica, 1975.
19. - Lenin, I.V., El Imperialismo fase superior del capitalismo, Pekín, ediciones en Lenguas Extranjeras, 1972.
20. - Mandel, Ernest, Ensayos sobre el neocapitalismo, México, Editorial Era, 1971.

- 21.- Mandel, Ernest, Introducción a la economía marxista, México, Serie Popular Era, 1972.
- 22.- March, G. James, y Herbert, Simon, Teoría de la organización, Barcelona, Ediciones Aries, 1969.
- 23.- Marx, Carlos, El Capital, México, Fondo de Cultura Económica, 3 Tomos, 1974
- 24.- Marx, Carlos, El Capital, México, Siglo XXI editores, Tomo 2, 1975.
- 25.- Marx, Carlos, Contribución a la crítica de la economía política, México Ediciones de Cultura Popular, 1974.
- 26.- Marx, Carlos, Crítica de la filosofía del Estado de Hegel, México, Editorial Grijalbo, 1968.
- 27.- Marx, Carlos, El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, México, Editorial Grijalbo, 1974.
- 28.- Marx, Carlos y Federico, Engels, La Ideología Alemana, México, Cid Ediciones, 1974.
- 29.- Marx, Carlos, Manuscritos Económicos-filosóficos de 1844, México, Editorial Grijalbo, 1968.
- 30.- Marx, Carlos, Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, 2 Tomos, 1971.
- 31.- Marx, Carlos, y Federico, Engels, La Sagrada Familia, México, Editorial Grijalbo, 1967.

- 32.- Miliband, Ralph, El Estado en la sociedad capitalista, México, Siglo XXI editores, 1971.
- 33.- Poulantzas, Nicos, Las clases sociales en el capitalismo actual, México, Siglo XXI editores, 1976.
- 34.- Poulantzas, Nicos, Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Córdoba, Cuadernos del pasado y presente, 1969.
- 35.- Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales, México, Siglo XXI editores, 1973.
- 36.- Reyes, Ponce, Agustín, Administración de personal, México, Editorial Limusa Wiley, 2 Tomos, 1973.
- 37.- Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social o principios de derecho político, México, Editorial Porrúa, 1974.
- 38.- Simon, Herbert, et, al., Administración Pública, México, Editorial Letras, 1961.
- 39.- Simon, Herbert, El comportamiento administrativo, México, Editorial Aguilar, 1977.
- 40.- Taylor W, Frederick, Principios de la administración científica, México, Herrero Hermanos, 1972.
- 41.- Touraine, Alain, La Sociedad post-industrial, Barcelona, Editorial Ariel, 1973.
- 42.- Viljoen Stephan, Los Sistemas económicos en la historia del mundo, México, Editorial el manual moderno, 1978.

43. - Waldo, Dwight, Administración Pública, México, Editorial F. Trillas, 1967.
44. - Waldo, Dwight, Estudio de la administración pública, Madrid, Editorial Aguilar, 1964.
45. Weber, Max, Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2 Tomos, 1977.
46. - Weber, Max, El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 1972.
47. - White, Leonard, Introducción al estudio de la administración pública, México, Compañía general de ediciones, 1964.
48. - Wittfogel, A. Karl, Despotismo Oriental, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1966.
49. - Zamora, Francisco, La Sociedad económica moderna, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

#### ENSAYOS.

1. - Appleby, Paul, "El gobierno es diferente", en: Dwight, Waldo, Administración Pública.
2. - Appleby, Paul, "Administración pública y democracia", en: Martin C. Roscoe, Administración Pública, México, Herrero Hermanos, 1976.
3. - Caldwell, Lynton, "Methodology in the theory of public administration", en: Charles Worth, James, Theory and practice of public administration Philadelphia, The American Academy of politics and social science, 1968.

- 4.- Engels, Federico, "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", En: Marx-Engels, Obras Escogidas.
- 5.- Griepenburg, Rüdiger, "Función de la administración en el Estado burgués", en: Abendroth-Lenk, Introducción a la ciencia política.
- 6.- Karsh-Schmiedere, "Evolución funcional del poder legislativo", en: Abendroth-Lenk, Introducción a la ciencia política.
- 7.- Kühnl, Reinhard, "El Liberalismo", en: Abendroth-Lenk, Introducción a la ciencia política.
- 8.- Landau, Martin, "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública", en: Mailick, S, y Van Ness, La Conducta administrativa, Argentina, Editorial Hobbs, Sudamericana, 1966.
- 9.- Madel, Ernest, "El Estado en la época del capitalismo tardío", en: Críticas de la economía política, México, Ediciones El Caballito, edición latinoamericana, "El Estado y la Sociedad", No, 4, 1977.
- 10.- Marx, Carlos, "La guerra civil en Francia" en: Marx-Engels, Obras Escogidas.
- 11.- Marx, Carlos, "La lucha de clases en Francia 1848-1850", en: Marx-Engels, Obras Escogidas.
- 12.- Marx, Carlos, "Manifiesto del Partido Comunista", en: Marx-Engels, Obras Escogidas.
- 13.- Marx, Carlos, "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política" Marx- Engels, Obras Escogidas.
- 14.- Marx, Carlos, "Trabajo asalariado y capital", en: Marx- Engels, Obras Escogidas.

- 15.- Rodríguez Araujo, Octavio, "1976: Las elecciones en México y el control político (deterioro del Bonapartismo)", en: Críticas de la economía política, México, Ediciones El Caballito, edición latinoamericana, No. 2, 1977.
- 16.- Wodrow, Wilson, "El Estudio de la administración Pública", en: Dwight, Waldo, Administración Pública.