

# LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y LA CIENCIA POLITICA

Por JOSE M. PAREDES GROSSO

35.06:32

**L**A evidente incardinación de la ciencia de la Administración en el campo de las ciencias sociales puede concretarse aún más con su definición como filial o secuela de la ciencia política.

La teoría política es el trasfondo, el soporte o el esquema que ordena la existencia, la estructura y el sentido de la Administración. Se trata, por ello, de estudiar este soporte teórico de la Administración para llegar a concluir todos o al menos un buen número de aquellos principios que—quizá con otros—constituirían el elemento teórico de la ciencia de la Administración. El problema estriba en que, si la teoría política formalmente vigente aparece desfasada, anticuada y en desuso, la Administración—como realidad que es, antes que nada—habrá ido por delante mismo de los cambios teórico-políticos. Es posible que vaya así la Administración marcando y señalando el camino a la teoría política misma; pero en

esta avanzadilla, la Administración estará actuándose como mera «práctica», pues habrá quedado—provisionalmente—sin principios teóricos que le confieran rango científico, hasta tanto que la teoría política vuelva a darle alcance y construya sus abstracciones sobre los empirismos impuestos por la necesidad.

Creo que esta situación de avanzadilla o «descubierta» a cargo de la Administración es, posiblemente, la misma en la que nos hallamos. La doctrina europea o lo que de ella queda, permanece extasiada en la contemplación del Estado de Derecho y parece no darse cuenta de que el Estado burgués ha desaparecido definitivamente, de muerte natural como segura y comprobada. Ese Estado, obsesionado con las consecuencias del pactismo social y minuciosamente perplejo ante los problemas de la «división de poderes», está plenamente rebasado ya por otro estadio mucho más moderno de la forma política denominado «Estado», que, si bien ha tratado de conservar lo más aprovechable del Estado liberal burgués de Derecho, ya no es ni se parece en nada a aquél. Las masas, cuya rebelión hacían temblar a todos los teóricos e intelectuales liberales, han destrozado, efectivamente, la forma política que ellos profesaban como dogma. No sólo han acabado con ella, sino también con la posibilidad de que vuelva a renacer. Pero aún sin esta intervención de las masas, protagonistas auténticas y muy legítimas de los jóvenes Estados sociales, el viejo Estado liberal se hubiera autodesmoronado. Las causas son su vejez intrínseca, su pertinacia en insistir sobre los mismos temas, su falta de vigilancia sobre la sociedad a la que iba destinado—objeto de perpetuo cambio—y su incapacidad para organizar democráticamente a la sociedad, a la cual, paradójicamente, habrían de cercenársele multitud de libertades concretas para ofrecerle a cambio una libertad inalcanzable, intangible y enferma de morbos centralistas.

Aparte de esto, la «mala traducción» de las ideas de Locke por Montesquieu—o su errónea interpretación del sistema inglés—nos trajo una insalvable tendencia a identificar en la mayor medida posible las funciones con los poderes del Estado, sin acertar a comprender que Locke sólo quería dividir el poder de un rey absoluto que ya está muy lejos de la realidad europea actual. Además Locke establece su finísima red de «frenos y controles» con el único y exclusivo fin de hacer entrar a la monarquía absoluta en un sistema que evitase tener que cortarle la cabeza al monarca y aún que pudiese hacer útil para la sociedad el prestigio de una institución tradicional y milenaria. Pero estas medidas, tan inteligentes como pragmáticas, fueron importadas al ámbito francés y latino como

principios de orden superior que deberían inspirar toda la organización política de los pueblos. Hoy, cuando ya está bien sentado que el pueblo es el único mandante en la relación política, la única fuente del Poder y el único destinatario de los beneficios del mismo, seguir tratando de imponer cortapisas a una inexistente monarquía absoluta no parece tener sentido ni oportunidad. Los sistemas que aún siguen funcionando formalmente de acuerdo con el esquema aludido han tenido que acudir al bipartidismo y a la existencia de una cámara alta para obtener un mínimo de funcionalidad.

Ambos correctivos son extraños a las puras ideas liberales y representan sendas inconsecuencias que no se producen de forma espontánea, sino meditada y por medios técnicos como pueda ser la subvención (institucionalizada en una oposición oficial o simplemente concedida al partido contrario de mayor importancia, o la propia declaración constitucional), respecto de la existencia y funciones de una cámara alta. Estas medidas técnicas—y otras muchas que podrían enumerarse—no son tomadas por el pueblo, naturalmente. Son adoptadas por una oligarquía o *establishment* como reglas de juego que deben imponerse a la soberanía popular. En otros países, el funcionamiento del sistema se logra por el apoyo directo de alguna gran organización no estrictamente política, sino económica, religiosa o de otra índole, mientras que en algún otro se ha recurrido al monopolio del poder por un solo partido de ideología liberal y democrática, pero decidido a obtener la estabilidad siquiera sea de esta forma. No obstante esta situación de hecho—más las que implican las numerosas dictaduras reinantes en Occidente—, en el terreno de la teoría se sigue casi predicando un Estado básicamente liberal, con sólo matices de intervencionismo. La teoría sigue siendo por tanto liberal, mientras que la realidad ha dejado de serlo hace mucho tiempo. La teoría sigue anclada en la división de poderes y la realidad es la concentración de los mismos. La teoría sigue pensando en un Estado formalista de Derecho, y la realidad es que tal forma política sacrifica diariamente, en aras a la eficacia, una multitud de normas incómodas que a veces podrían casi producir la parálisis nacional. Si en algún caso hay diferencias terribles entre la organización formal y la informal, es sin duda, en éste. Por ello, la teoría política, que debería ser el orden trascendente de la Administración, no lo es ni puede serlo hoy. La Administración—a menos que queramos caer en nuevos formalismos—es, en gran parte, actividad y realidad. Y ni una ni otra pueden encajar medianamente en la teoría política común en Occidente, fundada en ficciones ya

al descubierto y en preocupaciones formalistas sin el menor interés actualmente.

La abolición práctica del formalismo —y muy especialmente del jurídico— ha dado lugar a una Administración mucho más dinámica y efectiva. También ha colaborado a ello la eliminación —práctica, igualmente— de la preocupación obsesiva por regular las relaciones entre el Poder soberano y el ciudadano soberano. A partir de la ficción pactista, el liberalismo hubo de derrochar arte e ingenio tratando de crear un sistema jurídico que hiciese aparecer cualquier decisión o acuerdo del Poder —o de la Administración en sus casos— como derivada de las normas constitucionales, o sea, del pacto social. Se trataba de explicarle al ciudadano cómo el Poder, que a veces resolvía contra él individualmente, era, en su origen, su propio poder individual sumado al de los demás. Pero hoy la ficción pactista, sin que haya habida en contra suya más que el esfuerzo teórico burgués de Kelsen, ya superado, no pasa para nadie de ser una ficción. Es bien evidente que quien nace en el seno de uno de esos organismos sociales que son los pueblos ha de aceptar o soportar la escala de valores vigente; y generalmente no por mayoría de votos impuesta, sino sólo de hecho, pues no hay ningún sistema que someta sus puntos clave a la decisión popular. Esta realidad está tan lejos del pactismo como la realidad del Gobierno lo está de la división de poderes. Por ello, la consideración estrictamente jurídica de la Administración está hoy tan falta de sentido y actualidad como lo estaban las consideraciones que se hacía a sí mismo el héroe de Cervantes acerca de un Código de Caballería ya de mucho tiempo olvidado. Hay que acercarse a la realidad en sí misma y sobre ella se irá construyendo una teoría adecuada y que le cuadre como es debido. Porque la realidad es mala enemiga para las ficciones; con una gama de procedimientos tan varia como la que va desde la inoperancia al ridículo, termina imponiéndose la ficción. Así terminará con los ya frágiles restos del formalismo jurídico, con las ajadas abstracciones que sólo esperan el ser barridas y luego sustituidas por principios más actuales.