

LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Luis Aguilar Villanueva

LA ADMINISTRACION PUBLICA A LA BUSQUEDA DE SU OBJETO DE CONOCIMIENTO

Frecuentemente se oye decir que la ciencia de la administración pública padece en México una crisis de identidad, que los pesimistas interpretan como la manifestación más dramática de su imposible derecho a la cientificidad y que los optimistas, por su lado, entienden como una saludable crisis vital de crecimiento y desarrollo, que impulsará a buscar su refundamentación rigurosa como ciencia. Independientemente de que hoy existe una mentalidad apocalíptica que conceptualiza como "crisis" cualquier desajuste, problema o incapacidad social, política o científica, no deja de ser cierto que entre los más importantes publico-administrativistas mexicanos no hay consenso en torno al objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública y, menos aún, en torno al proceso de conocimiento del objeto.

Más que una *crisis* de identidad, se asiste en los hechos a una *ausencia* de identidad. Sin embargo, el gran dinamismo de investigaciones y publicaciones en los últimos años y la excelente calidad de varias o muchas de ellas muestran que los científicos y profesionales mexicanos de la administración pública protagonizan un proceso de acumulación (y ruptura) crítica de conocimientos, que no tardará en dar fundamento riguroso a la teoría y al método de la ciencia público-administrativa en México.

Ante todo conviene tomar conciencia que, como cualquier otra ciencia, la ciencia de la administración pública es un movimiento intelectual que avanza según una línea de desarrollo interno y externo. La ciencia es un progreso y tiene una idea de su progreso. Evito deliberadamente la cuestión espinosísima acerca del por qué y cómo progresan las ciencias y, en particular, las ciencias sociales. Los hechos muestran, al menos, que la ciencia de

la administración pública se ha desarrollado internamente mediante un debate crítico entre métodos, teorías y técnicas de investigación. Este debate remite fundamentalmente a la discusión en torno a los diversos objetos de conocimiento que para ella se han propuesto o que ella misma se ha dado en la práctica, así como a la discusión en torno a la idea o imagen de ciencia que para ella se propone o que se ejecuta implícita o explícitamente en las investigaciones históricas o empíricas y en los proyectos técnicos. En esta línea de desarrollo interno se ubican las confrontaciones ideológicas y políticas sobre la estructura y finalidad presente y futura del Estado y su gobierno (en particular, del Estado y gobierno mexicanos) y, por ende, de la administración pública.

El desarrollo interno de la ciencia publiadministrativa se mueve, entonces, impulsado por un conjunto de cuestionamientos teóricos, ideológicos y políticos en torno al fenómeno de la administración pública, que, en síntesis formal, pueden reconducirse a tres grandes cuestiones radicales: a) la idea o imagen de ciencia (social) y, por tanto, de ciencia de la administración pública; b) la idea o imagen del objeto de la ciencia de la administración pública, y c) el ideal deseado de administración pública, por el que se lucha ideológica y políticamente, cuestión que trasciende el ámbito del conocimiento. En este escrito, se traducirán las dos primeras cuestiones con el par conceptual "conocimiento del objeto" y "objeto de conocimiento". Estas dos cuestiones radicales catalizan a su alrededor una constelación de problemas y variantes de problemas de no menor importancia, a saber y a manera de ejemplo, la relación conciencia-realidad, teoría-práctica, ciencia-historia, cien-

cia-ideología, ciencia-política, libertad humana-explicación causal, producción-poder, capitalismo-Estado, etcétera.

Su línea de desarrollo externo, en cambio, se debe al movimiento real, histórico, de la sociedad estatal que es materia y efecto de la administración pública. Es así que ella se desarrolla al compás de los acontecimientos políticos y de los problemas administrativos de una sociedad, de sus luchas organizadas o espontáneas de clases, de los conflictos entre estados nacionales, etc. En efecto, el movimiento de la sociedad ha convertido a la administración pública en su causa y efecto, en su agente y consecuencia: por un lado, mediante la administración, se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el Estado-gobierno; por otro lado, la administración pública, mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas, genera y agudiza conflictos, debilita legitimidades y ahuyenta apoyos. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace y por lo que deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo.

En efecto, el hecho de la administración pública, así como hoy existe y opera, es indudablemente *efecto* de los conflictos y demandas sociales y políticas que surgieron dentro de una "sociedad civil" separada del Estado y dentro de un Estado ausente respecto de la dinámica productiva y mercantil de una sociedad civil constituida por sujetos formalmente libres. La administración pública (en sentido estricto) nace y crece bajo la presión de las

crisis que interrumpen el crecimiento de la riqueza social y bajo el sacudimiento de la paz y estabilidad social, debido a los dramáticos conflictos de las clases sociales y sus organizaciones. La crisis del Estado liberal de derecho y su obligado tránsito en Estado social son el origen de la expansión histórica de la administración pública. Por otro lado, la administración pública es hoy *causa* de problemas sociales y reivindicaciones políticas. Hoy se asiste a una presencia reguladora y administrativa del Estado en la producción y circulación de bienes y servicios sociales, así como en el seno de las relaciones sociales entre las clases, las etnias, los grupos y las regiones territoriales. Esto origina que las decisiones u omisiones administrativas del gobierno estatal en el campo del crecimiento de la riqueza nacional y en el cuidado de la pacificación social conduzcan objetivamente a generar nuevos problemas o a agudizar viejos. Sus decisiones u omisiones presupuestarias, fiscales, monetarias, laborales, etc., hacen que la administración pública condicione el ciclo del crecimiento de la riqueza y que, con ello, defina y caracterice las relaciones entre capital y trabajo, demanda y oferta, producción y mercado, excedente y distribución, etc., al mismo tiempo que define y caracteriza el ámbito y la modalidad de las luchas de clase y grupos de interés. De igual manera sus decisiones u omisiones en el campo de la educación, la salud, la comunicación, la familia, etc., hacen que la administración pública intervenga en el área de las relaciones sociales, definiendo y caracterizando el ámbito y las modalidades de la integración o del conflicto de las conciencias y las voluntades. En suma, en nuestro Estado contemporáneo, que es sustancialmente administrador del crecimiento, el bienestar y la paz social, la administración pública es un factor intrínseco

de la cuestión social y política. Sus tinos y sus errores son constitutivos del hecho y de la manera como se realiza el crecimiento de la riqueza y la pacificación social, del hecho y de la manera como se desorienta y frena la productividad y como la lucha social se despliega o se concilia.

Esta línea de desarrollo externo que intensifica la necesidad y diversifica la presencia de la administración pública dentro de la sociedad estatal contemporánea, ha empujado a una reflexión sobre su existencia, naturaleza, fines, alcances y límites y, finalmente, a una reflexión científica. Es decir, el Estado social ha dado origen a una "administración científica" de la sociedad (del crecimiento de la riqueza y del bienestar, de la composición armónica de las diferencias y desigualdades) y ésta ha dado origen a una "ciencia de la administración". Pero, el planteamiento acerca de una ciencia de la administración pública ha liberado también todo ese conjunto de cuestiones que necesariamente acompañan el nacimiento y la fundación de una ciencia y, en particular, de una ciencia humana, social: las cuestiones generales acerca de la relación sujeto-objeto, conciencia-realidad, ciencia-historia (política), etc., y las cuestiones particulares acerca de la formación del concepto y de la hipótesis, acerca de la verificación de los enunciados: teoría(s), método(s), técnica(s).

Es en este punto donde aparecen las divergencias entre los publiadministrativistas mexicanos que de diversa manera enfocan "el objeto de conocimiento" de la administración pública y, en consecuencia, proponen maneras diferentes de "conocimiento del objeto". En este punto aparecen, pero no se sitúan realmente las oposiciones. En el fondo, las diver-

gencias teórico-metodológicas sobre la administración pública se remiten a las experiencias, los aprendizajes, las relaciones que los intelectuales han vivido y viven con el Estado, el gobierno y su administración. Sus conceptos tematizan este mundo estatal-político vivido directamente, preteóricamente. Este punto, que es sin duda decisivo en el debate, no será por ahora aludido en este escrito. Prometo hacerlo en otra ocasión. Aquí prefiero describir someramente los diversos grupos de intelectuales publiadministrativistas y sus posturas u ópticas básicas. Al mismo tiempo expreso algunas ideas que podrían quizá limpiar el camino para un acercamiento hacia "el objeto de conocimiento" de la administración pública.

LOS DIVERSOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO PROPUESTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En primer lugar hay un grupo de científicos mexicanos que considera casi exclusivamente a la administración pública como *institución estatal* (o "aparato de Estado"), ubicándola algunos más precisamente como una realidad o momento del poder ejecutivo o gobierno del Estado. La conceptualización correspondiente caracteriza a la administración pública como la organización de acciones —normativamente reglamentada y estructurada— para la realización de finalidades que le son predadas y ordenadas autoritativamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones) que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo. La administración pública es un sistema de acción y una organización de acto-

res inscrita en el Estado y a servicio del gobierno del Estado.

En esta perspectiva de conceptualización se hace énfasis en el carácter dependiente o subordinado de la administración pública respecto de la política estatal-gubernamental, así como en su carácter ejecutorio o instrumental respecto de los fines políticos gubernamentales. Aquí la administración pública es fundamentalmente concebida como una *función* y el administrador público como funcionario público. Dicho weberianamente, es un "sistema de acción racional de acuerdo a fines" (*Zweckrationalität*).

En esta conceptualización, la administración pública tiende a estar privada de una existencia y consistencia original y autónoma y de una identidad propia. En cuanto mera función o instrumento dependiente, su origen, existencia, sustancia, estructura, tendencia y destino, dependen del Estado-gobierno. Su ser está en el otro y la administración no es sino la política misma gubernamental en acto o proceso de realización. En el fondo, no es posible la distinción de principio ni de hecho entre administración y Estado, entre estructura administrativa y política gubernamental.

Si coqueteáramos con Hegel y Marx, se podría decir que el ser de la administración pública es un ser "enajenado", existe en y por el otro de sí mismo y, por ello, está destinada a removerse y cancelarse como tal. Su razón de ser es que el otro de sí misma exista y para que el otro se realice cabalmente. Es, por esto, que para Hegel la administración pública tiene su real esencia en el "Estado ético" y, para Marx, en el capital. La administración pública es entonces, esencialmente la política del Es-

tado y del capital, pero que en ella *aparece* y existe como algo no político, como no-Estado, no-capital. Sin embargo, sólo mediante ella el Estado y el capital se realizan. Por la administración pública el Estado se realiza efectivamente como orden de dominación jurídico-ético global y sin fisuras; y por ella el capital se valoriza por entero en toda la sociedad. En suma, la verdad y real existencia de la administración pública es la valorización del capital y su dominación política.

Desde este punto de vista resulta lógico que conocer y explicar científicamente la administración pública significa conocer el Estado y, más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen —se dice— al Estado de derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad.

Desde esta óptica, comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y, por ende, a la administración pública. El meollo de la ciencia de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es históricamente necesario que ella exista. Este estudio causal oscila normalmente entre causas antecedentes y causas finales, entre la indagación del origen histórico de la administración pública y la averiguación de su finalidad intrínseca o estructural.

Este grupo de pensadores suele explicar origen, estructura y función del Estado a partir de factores y desarrollos extra-estatales o prepolíticos y, por tanto, explica también la existencia y la finalidad de la administración pública a partir de ellos. Resulta entonces que la clave de explicación del Estado y su administración pública se ubica fuera del Estado y de la administración pública. Por ejemplo: en la "naturaleza humana" ("estado natural") y en sus derechos o libertades propias e inalienables; o en un "alma nacional" o "espíritu del pueblo" que se hereda, renueva y expande ininterrumpidamente por la conciencia y acción de los ciudadanos; o en los intereses de las "élites", que asumen la responsabilidad de la conducción ideal y práctica de las masas, o en "clases sociales" que surgen y se dibujan dentro de relaciones de producción marcadas por la propiedad privada de los medios productivos y por la dirección particularista de todo el proceso de producción, etcétera.

De esto resulta que el gobierno del Estado y su administración pública derivada se explican enteramente en su origen, función y tendencia por la pura naturaleza humana o bien por la historia nacional, la historia de la circulación de las élites o la historia de la formación y lucha de clases. Jusnaturalismo, historicismo, teoría de las élites y materialismo histórico de las clases sociales, no difieren *formalmente* en su manera de abordar el estudio del Estado y de su administración pública. La administración pública está referida al Estado, así como el Estado está referido a lo natural-social. En función de la naturaleza humana y/o de la historia cultural, económica y social nace y actúa el Estado, así como en función del Estado surge y opera la administración pública.

Esta manera de pensar no cambia sino se refuerza claramente al abordar el estudio del Estado moderno de derecho (Estado en sentido estricto y propio), en el que por primera vez se origina, delinea y estructura la administración *pública* (en sentido estricto y propio). Es aquí donde, por primera vez, lo público se diferencia de lo privado y donde el gobierno jurídico-coactivo del Estado y la administración pública son las condiciones de posibilidad para que lo privado pueda constituirse en la trabazón intrínseca de la sociedad entera y pueda ocupar todo su ámbito. Es aquí también donde estructuralmente se necesita de una administración pública, central y globalizadora, que integre y cohesione elementos y momentos sociales que, por la clausura de la libre acción privada, están sueltos y son centrífugos; de la misma manera se requiere una administración que prevea y realice el interés general o público por encima y dentro de las diferencias, desigualdades y conflictos que, a su pesar, desencadenan objetivamente los intereses privados. En suma, lo público es la condición o mediación necesaria para la existencia legítima o institucional de lo privado, así como la administración pública es una de las condiciones ineludibles para la realización de los intereses privados y, sobre todo, para su concordancia y ensamble con miras a la pacificación social y al crecimiento de la riqueza social.

Tampoco se renuncia a esta manera de pensar ante la evolución que ha vivido el Estado, al desplazarse hacia formas de Estado social o *Welfare*. Esta forma nueva y contemporánea del Estado es la que ha desarrollado y privilegiado la administración pública, en respuesta al fracaso de lo privado: crisis del capital y conflicto de clases. Es en ella donde se toma

y agudiza la conciencia de los límites y altos riesgos de una separación tajante entre lo público y lo privado, entre la administración pública y la libre producción privada. Las crisis de crecimiento productivo y los conflictos sociales de clases, derivados de una estructura social montada sobre la institucionalización de lo privado, abrieron y agrandaron el espacio de acción para la administración pública y para la subordinación jurídica, ideológica y operativa del interés privado al público. Pero, hasta en esta etapa de la historia política no se renuncia a pensar la administración pública como actividad subordinada al gobierno del Estado y éste a fuerzas y movimientos que se definen sin el Estado y que preconditionan irresistiblemente y de antemano su gobierno y administración.

Para todo este grupo de eminentes intelectuales mexicanos la ciencia de la administración pública es sustancialmente una ciencia del Estado. No importan las diferencias de disciplina ni las divergencias teóricas o metodológicas, en la medida que la perspectiva y la mentalidad es fundamentalmente la misma. Es evidente que los contenidos, resultados y énfasis en la conceptualización de la administración pública son indudablemente diferentes, si el estudio del Estado se desarrolla desde la teoría (jurídica) del Estado o desde la ciencia histórico-social, o si se avanza dentro de ésta con el cuerpo teórico-metodológico de la "crítica de la economía política", de la "sociología política" o de la "ciencia política" con sus respectivas escuelas, corrientes, variantes y autores. Pero, estas diferencias y divergencias son fenómenos secundarios de una misma postura esencial de fondo: la inserción real de la administración pública en el Estado-gobierno y la remisión de éste a un ámbito de realidades pre-estatales o pre-políticas que se considera

son en última instancia las históricamente determinantes y las que explican lógicamente la política y la administración gubernamental.

Esta operación conceptual no es entendida trivialmente como una mera "contextualización" de la administración pública dentro del Estado. Es, en cambio, su conceptualización propia e intrínseca como "institución del Estado" y, por ende, como una realidad que en su estructura, función y operación está determinada y contenida por el Estado y su gobierno. Es así que son secundarios, ornamentales, poco significativos los estudios que se llevan a cabo sobre el origen, la composición y los tipos de la burocracia; sobre el reclutamiento, circulación, articulación y conflictos entre funcionarios; sobre las características y alcances de la vinculación entre administración y política (gubernamental o de oposición), sobre su constitución como cuerpo o clase política, sobre la ideología característica del funcionario, y otros estudios semejantes. En esta línea de pensamiento la cuestión central es el estudio de la "naturaleza" de la administración pública (origen, estructura, función, operación y tendencias) dentro del estudio más profundo de la naturaleza del Estado. Si no se afronta este tema, se yerra el objeto de conocimiento, con graves consecuencias teóricas e históricas (políticas, administrativas y sociales).

La ciencia de la administración pública es, entonces, estrictamente "ciencia política", independientemente de la imagen que se tenga de la ciencia política y de su método. Y es tal, en razón de su "objeto de conocimiento" que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente estatal-gubernamental.

Hay otro grupo de intelectuales mexicanos que levantan objeciones a que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, sea o deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio por el cuerpo teórico-metodológico de la ciencia política. No ponen en duda que la administración pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona y objeta que este concepto ("objeto de conocimiento") silencie y prescinda de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la administración pública. En su opinión, el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la administración pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.

Sin embargo este concepto, aunque da cuenta en general de las características institucionales, organizativas y funcionales de la administración pública, no contiene ni destaca con claridad y suficiencia la manera cómo ella alcanza los fines estatales y ejecuta las decisiones gubernamentales. No presta atención al *proceso administrativo público*, a la administración pública como acción administrativa, ni a su marco entero de operación y a su práctica. El énfasis en el carácter estatal o político descuida y deja de lado el carácter administrativo de la administración pública. Derecho, ejército, cámaras legislativas, estados federales, municipios, poder ejecutivo, suprema corte, procesos electorales, etc., son todas instituciones del Estado, que empero son distintas de la administración pública. El concepto institucional con su óptica y reducción política

no toma en consideración lo específicamente determinado de la administración pública y lo evapora en un concepto genérico. Por tanto, se insiste en que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea precisamente el proceso administrativo público que evidentemente se inscribe en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización y funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.

Para este grupo de científicos, el objeto de conocimiento de la administración pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su naturaleza política. En este sentido, la ciencia de la administración pública debe ser una ciencia administrativa más que una ciencia política. Como toda administración deberá conocer sus fines y medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia, etc. En este enfoque, algunos reconocen lúcidamente que la administración pública no puede ser deducida del cuerpo teórico-metodológico de la administración empresarial o productiva ni ser una mera extrapolación de ella, pero no faltan inadvertidos que simplemente las equiparan y asocian indistintamente. Si excluimos a éstos, los primeros no pierden de vista los fines constitucionales del Estado y su actualización histórica en las decisiones y programas gubernamentales, así como tampoco olvidan la originalidad de la organización de la administración pública, su diverso ámbito de acción y la superior complejidad de sus procedimientos y desempeños, en cuanto que su eficiencia y eficacia no depende sólo de la organización de las acciones de la burocracia, sino de la movilización

y consenso de grandes sectores de la población ciudadana.

Sin embargo, a pesar de ello, la administración pública no deja de ser administración, proceso administrativo; y es esto lo que debe ser primordialmente conceptualizado, estudiado, explicado. En su opinión, se debe apuntar que la administración pública está en función de fines políticos, pero que no los realiza política sino administrativamente. Este proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública, y lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para captar con precisión y riqueza la especificidad de su inscripción en las instituciones estatales, así como su identidad y diferencia dentro del conjunto de éstas.

El concepto de la administración pública como institución estatal destacaba su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deducía su *naturaleza política* y fundaba su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la administración pública como proceso administrativo destaca la *naturaleza administrativa* de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y, por ende, propone una ciencia administrativa. El primer concepto se produce desde una perspectiva *teleológica*, que consiste en definir la administración pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una perspectiva *esencial* que consiste en definir la administración pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la administra-

ción pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos.

El primer concepto define a la administración pública por sus fines (políticos); el segundo la define por sus medios propios y por la organización de sus medios (administración). Esta doble cara en la definición de la administración pública no debe ser desvalorizada ni debe desconcertarnos. En efecto, *lógicamente* la definición de realidades funcionales, como es la administración pública, comporta una alternativa conceptual. Se les puede definir por sus fines o bien por sus operaciones y características internas. Esto es una situación normal en las ciencias naturales físicas cuando se definen magnitudes funcionales y en las biológicas cuando se definen órganos o sistemas de un ser vivo. Sin embargo, enunciar simplemente los fines de una realidad funcional, sin que su concepto incluya el comportamiento específico por medio del cual se ejerce la función y se alcanza el fin, resulta científicamente poco productivo. Las realidades complejas, como son los organismos vivos y los sistemas sociales (políticos), están dotados de varios elementos y momentos funcionales que contribuyen al alcance del fin general de la realidad total, pero no es menos cierto que cada uno de esos elementos y momentos funcionales realizan sus contribuciones mediante procedimientos, relaciones, desempeños y efectos diversos. Parece, entonces, necesario destacar en los conceptos de función, además del fin, las características propias del ejercicio de la función.

Por último, existe en nuestra comunidad un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la administración pública, convierten la ciencia de la administración pública en una suerte de arte o tecnología, de "razón técnica". Para este grupo, el objeto de estudio y el objetivo de conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., posibilitan el alcance de los fines gubernamentales. En este sentido, para ellos, no existe una o la ciencia de la administración pública. La administración pública es, más bien, una tecnología que se fundamenta en los supuestos y aplicaciones de otras ciencias básicas, como la economía, la psicología, las ciencias físico-matemáticas y biológicas, etc. Estas al formular funciones constantes de comportamiento de la naturaleza, del hombre y de la riqueza social expresada en moneda, ofrecen la base para descubrir, innovar, evaluar, diseñar y aplicar técnicas o intervenciones programáticas sobre todos los elementos que incluye la administración pública y que le son necesarios para la realización maximizadora u optimizadora de sus fines. El estudio de la administración pública se vuelve, entonces, un adiestramiento al manejo de técnicas o bien, en el mejor de los casos, un adiestramiento crítico que fomenta la capacidad de discriminar la aceptación y aplicación de técnicas a la luz de sus supuestos científicos (externos a la administración pública) o de sus rendimientos operativos respecto de los fines.

Esta tendencia a "descientificar" la administración pública se encuentra comúnmente difundida entre los profesionales publiadministrativistas en ejercicio, implicados en tareas,

encargos y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la administración pública. Algunos profesionales, menos advertidos y ahogados en su pragmatismo, llegan a despreciar o menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la administración pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman la necesidad de una ciencia administrativa, pero dejan este encargo a los "intelectuales". Esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública es precisamente la que ha impedido en nuestro país el consenso en torno al objeto de conocimiento de la administración pública. Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la administración pública como "ciencia política", que poco contribuye e incide en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la administración pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola a su pesar en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autoreflexión racional y fundamentación científica.

ACERCAMIENTO AL OBJETO DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Si enlistamos los diversos objetos de conocimiento propuestos para la administración

pública, resulta que ésta es conceptualizada como "institución estatal", "proceso administrativo", "técnica de administración". La reflexión sobre estos conceptos nos lleva a entender que todos captan, sin excepción, un aspecto esencial e imprescindible de la administración pública, pero también que prescinden de otros aspectos, elementos y momentos que le son inherentes y necesarios, a tal punto que sin ellos no se conceptualizaría la administración pública en su existencia efectiva y modalidad propia. En efecto, un concepto de administración pública como pura realidad estatal que no incluya y destaque su esencial característica administrativa y, por ende, su proceso de acción, resulta limitado. Así también, un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter "público" y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritativamente predados.

Estas rápidas observaciones, muestran, cuando menos, que existen claros límites en cada uno de los conceptos de administración pública que usualmente se profieren y promueven en nuestro medio. Al reflexionar sobre cada uno de estos conceptos y sobre su pretensión de reproducir exhaustivamente la realidad de la administración pública, se descubre y se toma conciencia de su unilateralidad, parciali-

dad, limitación. Pero donde hay límite y parcialidad hay remoción y superación del concepto. Esta es la lección inolvidable de la dialéctica de la conciencia, que Hegel nos ha enseñado magistralmente: "*omnis determinatio est negatio*" ("toda determinación-delimitación está destinada a su negación"). En efecto, Hegel nos mostró que los conceptos son "productos de la conciencia" que se afana por apropiarse de la realidad de experiencia y, por ello, tienen vida y muerte, reposo y movimiento. La conciencia que produjo los conceptos, apenas toma conciencia de sus límites y contradicciones internos, está espontánea e irresistiblemente empujada a negarlos, destruirlos y a producirlos de nuevo, en una inquieta dinámica por llegar a su verdad, a la coincidencia entre pensar y ser, abstracto y concreto (entre lo racional y lo real), al logro de la "totalidad". Marx también captó ese irresistible tránsito de la conciencia desde el concepto abstracto al concepto concreto, "pleno de muchas determinaciones y relaciones", en el que finalmente llegan a reposo la conciencia y el ser, la teoría y la praxis: "la totalidad concreta".

La formación dialéctica de los conceptos merecería un apartado especial, de importancia decisiva; pero aquí prefiero esquivar este punto y sólo remitir al programa metodológico de Hegel y Marx (a pesar de sus diferencias). De todos modos, algo importante nos enseña el mapa de los conceptos ("objetos de conocimiento") que sobre la administración pública existen en nuestro país, así como el mapa de los grupos intelectuales que producen esos conceptos o a ellos se adscriben. Lo que el mapa nos muestra son los límites de los conceptos, su verdad parcial, a medias y por tanto a ser condenados a remoción y superación en

nuevos conceptos más integrados. Las corrientes mexicanas de publiadministrativistas han producido conceptos que han desgajado y segmentado el todo, lo concreto. Evidentemente, el concepto, que necesariamente resulta de análisis o de separación, no puede reproducir conceptualmente todos y cada uno de los elementos y momentos pormenorizados que componen de hecho el concreto. No tiene sentido. Pero el análisis sí debe recoger y contener en su resultado conceptual todos aquellos elementos y momentos sin los cuales no se compone ni existe el concreto como tal, a saber, lo esencial y específico de ese concreto histórico, llamado administración pública (Marx es aleccionador; no recoge en su concepto de "capital" todos y cada uno de los momentos y elementos que lo integran en su existencia y ejercicio histórico de hecho —"la totalidad caótica"—, pero sí esas determinaciones y relaciones sin las cuales no existiría históricamente el capital y sin las cuales no se entendería ni se explicaría a la sociedad capitalista —la "totalidad determinada" de la "abstracción determinada"— como un todo).

En cambio, en nuestro medio, la realidad de la administración pública ha sido analíticamente desmontada, despedazada, amputada; el resultado conceptual del análisis nos ha arrojado sólo segmentos de realidad, cachos sueltos, aspectos aislados. El análisis, al no haber llegado a las determinaciones y relaciones específicas, esenciales y necesarias, sin las cuales no existiría y se integraría la administración pública así como ella históricamente existe y deviene, no ha llegado tampoco ni podría llegar a la *síntesis*, a la recomposición y re-montaje de la administración pública como un todo concreto. Y un concepto analítico incapaz de reconstruir lo concreto (concreto

significa com-puesto y, por ende, un todo real), incapaz de re-componerlo y de re-integrarlo, es sin más un concepto fallido, científicamente impotente porque incapaz de explicar, un concepto falso. Y, debido a ésta, su negatividad-parcialidad-limitación, se trata de un concepto destinado a ser negado, completado, trascendido.

Es así que, en nuestro medio, por olvido metodológico, se retuvo y retiene exclusivamente de la administración pública sólo su corte estatal-gubernamental o su corte administrativo, su aspecto político o su aspecto administrativo. Y estos cortes analíticos, abstractos (en sentido peyorativo), que se excluyen recíprocamente, terminan por inhibir y perder su capacidad de síntesis, de reconstrucción de una realidad que, por la reflexión sobre sus conceptos ("objetos de conocimiento"), muestra claramente a la conciencia que es una realidad más rica y esencial que su concepto y que posee una integración que supera la estrechez de su delimitación-definición conceptual.

Es por ello que conviene, en primer lugar, examinar y criticar ese endurecimiento polarizado entre la administración pública entendida como realidad política y la administración pública entendida como proceso administrativo. ¿Se puede reducir conceptualmente la administración pública a mero hecho político o a mero hecho administrativo y tiene cada uno de estos dos conceptos analíticos la capacidad lógica de síntesis, la capacidad de recomponer y reconstruir la administración pública en su realidad histórica efectiva, en su totalidad concreta? ¿Puede la administración pública ser explicada en su totalidad por reducción a su exclusivo concepto político o a

su exclusivo concepto administrativo? ¿Existe, en verdad, esa oposición entre política y administración, entre institución estatal-gubernamental y técnica-proceso administrativo, que los conceptos parciales expresan y profieren? En segundo lugar, conviene proponer a discusión y debate un concepto globalizador que recoja los elementos y momentos esenciales y necesarios de la administración pública, para medir su aceptabilidad y confiabilidad, así como para medir si con su introducción se aporta una salida y superación a la parálisis y polarización de los conceptos enfrentados. Comenzaré con la presentación de una propuesta conceptual.

Si hacemos un ejercicio intelectual por traer a la luz lo que entendemos por administración pública, parece ser que su concepto debe contener lógicamente los siguientes elementos:

- a) Los fines del Estado explícitamente contemplados en la Constitución (los derechos y obligaciones del Estado), que definen normativamente el ámbito de la acción e intencionalidad estatal y cuyo rebasamiento o restreñimiento ocasionan que el Estado sea en principio cuestionable y criticable en su legitimidad.
- b) Los fines del gobierno del Estado, explícitamente contemplados en sus planes y programas sectoriales o globales, que definen decisionistamente el ámbito de la acción e intencionalidad gubernamental y cuyo rebasamiento o restreñimiento respecto de la Constitución ocasionan que el gobierno sea en principio cuestionable y criticable en su legitimidad. En este punto conviene destacar que los planes y programas de gobierno se definen normalmente por una referencia negativa a la

Constitución, es decir, por el "principio de no contradicción" a la Constitución, y por una referencia positiva a las demandas y expectativas que las organizaciones políticas o civiles levantan y proyectan a partir de las situaciones de la vida social (relaciones de producción y relaciones de comunicación) y a partir de la conciencia y valoración que tienen de ellas.

- c) La disposición, distribución u organización de los actores y de las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales; disposición u organización que, en primer lugar, se deriva lógicamente (axiológicamente) de la Constitución y, por ende, es establecida normativamente por leyes, y que en segundo lugar se deriva técnicamente de los planes y programas de gobierno, dado que se establece su existencia y validez con base en un razonamiento que demuestra su eficiencia y eficacia ("racionalidad") para los objetivos y metas de los planes y programas, por lo que su cuestionabilidad o crítica se funda en su inoperancia o fracaso.
- d) La disposición, distribución u organización de los recursos, medios e instrumentos que se consideran necesarios y/o suficientes para que los actores y sus acciones alcancen de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales; disposición, distribución u organización que se deriva lógicamente (axiológicamente) de la Constitución y técnicamente de los objetivos y prioridades de los planes y programas de gobierno, con base en razonamientos de eficiencia y eficacia; razón por la cual su cuestionabilidad y crítica se funda en su inoperancia o fracaso.

- e) Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho en sus acciones y que incluyen el uso de recursos, medios o instrumentos; operaciones o procedimientos a los que los actores atribuyen, con base en la ciencia y/o en su experiencia, cualidades de eficiencia y eficacia para el logro de los fines estatales y gubernamentales; razón por la cual su cuestionabilidad o crítica se sujeta a un juicio sobre inoperancia o fracaso.
- f) Los efectos que causan conjuntamente la organización de los actores, la distribución de los recursos y medios, así como los procedimientos de ejecución; efectos que se manifiestan empíricamente en el éxito o fracaso (de acuerdo a plazos calculados) respecto del alcance de los fines estatales o gubernamentales y cuya prueba empírica se muestra en la extinción o bien en la renovación agudizada de las demandas y reivindicaciones de las organizaciones políticas y civiles.

Si aceptamos que el concepto de administración pública debe contener (por ahora, más enunciativa que explicativamente) los citados elementos, podemos entonces comenzar a debatir sobre el objeto de conocimiento de la administración pública. Parece ser que el contenido lógico de este concepto propuesto permite, al menos, superar el endurecimiento polarizado e improductivo de los conceptos de administración pública como "institución estatal", "proceso administrativo", "técnica de administración". En efecto, es un concepto *complejo* que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar

la eficacia de las acciones y sus efectos o consecuencias respecto de la consecución de los fines.

La dimensión de los fines resalta el carácter o la naturaleza *política* (mejor dicho, estatal-gubernamental) de la administración pública; mientras la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones —los medios— resaltan su carácter o naturaleza *administrativa*. Ambas dimensiones integran el concepto y deben ser consideradas en su unidad indisoluble. En efecto, no es pensable algo como “fin” si no se le piensa simultáneamente como algo que *puede* ser producido y, por consiguiente, que exige acción, esfuerzo o gasto de energía, uso de medios o instrumentos que disminuyen o economizan esfuerzo en la acción, a la vez que aumentan su rendimiento. Es decir, nada se puede establecer o proyectar como fin, si en principio no se conoce y se calcula que se le puede producir o alcanzar por medio de acciones combinadas con recursos e instrumentos. Fin significa algo que es producible por una acción o un sistema de acciones que incluye disponibilidad de recursos y uso de instrumentos: el Fin supone los medios (acciones, recursos, instrumentos).

De la misma manera, no es pensable algo como “medio” si no se le piensa simultáneamente como algo que *puede* producir un efecto o un conjunto de efectos, cuyo acontecimiento se espera, se desea, se busca. Nada se puede establecer como Medio, si en principio no se conoce o se calcula que puede producir o alcanzar efectos esperados. Medio significa lo que está dotado con la capacidad de producir (acciones, recursos, instrumentos) aquello que se anticipa y proyecta como algo que por alguna razón debe existir o es mejor que exis-

ta: el Medio supone el fin, es decir, lo que finaliza la acción o en lo que los efectos de la acción finalizan y terminan. El fin es “lo producible” (lo que puede ser producido, dado que por alguna razón se piensa y estima que debe ser producido); el medio es “lo productivo” y “lo productor” (lo que puede producir aquello que por alguna razón se piensa y estima que debe ser producido). En suma, nada se constituye como fin sin intrínseca referencia a los medios, así como nada se constituye como medio sin referencia a fines.

Ahora bien, por más que se le dé vueltas al asunto, la administración es sustantivamente la relación medios-fines. Es la actividad humana que establece y proyecta fines con fundamento en los medios, de la misma manera que establece y constituye los medios en razón de su eficacia respecto de fines. Administrar es hacer que los fines, en verdad y en sentido estricto, sean fines (productibles, factibles, realizables, posibles de existir) y que los medios, en verdad y en sentido estricto, sean medios (productores, factores, realizadores, posibilitadores de existencias, efectadores). Por lo contrario, no son fines las expectativas y aspiraciones, los objetivos y propósitos, que en principio o con base en una estimación de experiencia (de acciones, recursos, instrumentos) no son pensables como producibles o factibles; desde esta perspectiva son sólo ensueños, deseos, utopías, valores, anteproyectos. Tampoco son medios las acciones, los recursos e instrumentos que en principio o con base en una estimación de experiencia no son pensables como productores o efectadores; desde esta perspectiva son sólo intentos, empeños, ensayos, conatos, atrevimientos, trámites; o bien, conjeturas, corazonadas, presentimientos, apuestas, etcétera.

Este prolijo rodeo tenía la intención de enriquecer el concepto de administración pública como concepto de *síntesis* ("síntesis de determinaciones") entre *política y administración*. En efecto, el concepto de política denota los fines estatales-gubernamentales, es decir, los fines implícita o explícitamente constitucionales y los fines (con sus respectivos objetivos y metas) de los planes y programas de gobierno. Evidentemente la política tiene que ver con la conquista total o parcial del poder soberano del Estado; pero se busca el poder, en el fondo y a pesar de la tautología, para poder realizar fines. El poder es instrumental y funcional. Aunque se aspire patológicamente al poder por sí mismo, los hechos sociales y políticos empujan inexorablemente, so pena de perderlo, a emplearlo e instrumentalizarlo en función de otros fines. En suma, la política tiene que ver con fines y con el poder realizarlos.

Pero, se dijo antes que no hay fines si éstos no son factibles, y que son factibles sólo con fundamento en los medios. Esta afirmación cobra importancia decisiva en el campo de la política. En efecto, la religión, la moral, el arte, la erótica proyectan fines para acciones, frecuentemente con la conciencia o la inconciencia de que los efectos de las acciones no podrán finalizar en ellos y coincidir con ellos. Pero, en estas áreas del espíritu, el fracaso no tiene relevancia decisiva, para determinar la validez o insignificancia del fin aspirado y proyectado o de la religión, la moral, el arte (esto vale, al menos, para las sociedades y conciencias modernas). Sin embargo, en el campo de la política, al menos como la entendemos y practicamos en los estados modernos, no puede haber absolutamente fines que en principio se consideren irrealizables, no facti-

bles o no producibles. El fracaso tiene relevancia decisiva para la validez o legitimidad de una política. Fracasas prácticamente en el cumplimiento histórico de los fines establecidos en la Constitución (derechos y obligaciones) o fracasar en el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales (asumidos por poblaciones enteras y ratificados por la voluntad popular mediante el voto) significa condenar una política de gobierno del Estado a ser cuestionada, criticada, deslegitimada, liquidada. Significa prácticamente un fatal fracaso político. Una política que proyecta fines no históricamente factibles no es política, es pseudopolítica, "demagogia". La política que lanza fines, sin atender a los medios (acciones, recursos, instrumentos) que fundan su factibilidad real, es la negación de la política sin más. Si en los últimos tiempos, gracias a algunos inadvertidos comunistas, anarco-sindicalistas, tercermundistas, nacionalistas, derechistas, neofascistas y moralizantes, hemos estado tentados de considerar la política como el reino de lo imposible ("*la imagination au pouvoir*"), no es menos cierto que los rotundos fracasos nos han hecho aprender el alfabeto elemental de lo que se debe entender mínimamente por política.

La política moderna es el reino de lo posible y de lo factible. Si política tiene que ver con el poder y con el poder soberano del Estado, entonces quiere decir también poder realizar los fines constitucionales y gubernamentales. Toda impotencia deriva en crisis de gobierno y se desborda, en situaciones límites, en crisis de Estado: ingobernabilidad y fracaso del Estado. Ahora bien, la factibilidad de los fines políticos se apoya en principio en la coactividad física del derecho y de los brazos armados (ejército y policía). Derecho y coac-

ción son, sin duda, medios privilegiados para la obtención de los fines estatales-gubernamentales. Pero, aunque condiciones necesarias, no son suficientes para la producción de los fines. Por más radical que esto parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (trabajo, educación, salud, alimentación, etc.) son los instrumentos que constituyen los fines estatales-gubernamentales en reales fines. Por la administración los fines políticos se convierten en fines. Más aún, aunque en sentido general, la política es tal mediante la administración pública. Esta afirmación merece argumentación. La comparación de la administración pública con el derecho abre el camino a la demostración.

EL DERECHO: LOS FINES Y LOS MEDIOS

No es extraño que los recientes enunciados tengan la sonoridad de una arriesgada especulación, para aquellos cuya concepción del Estado se reduce exclusivamente a la pura juridicidad, al Estado de derecho. Para ellos, el derecho y no la administración pública es el factor constituyente del Estado. Sin duda ésta es una afirmación innegable en la modernidad. El sistema de relaciones sociales existentes adquiere solidez y continuidad mediante una normatividad (proceso de institucionalización de los hechos sociales) recíprocamente aceptada y compartida por los actores sociales que se mueven dentro de esas relaciones, que además las han producido y que continúan

con sus acciones a reproducirlas. Ahora bien, la novedad de las sociedades modernas radica en que la normatividad fundante y garantizadora, de sus relaciones básicas es sólo el derecho (racional). La nuestra es esencialmente una sociedad jurídica, no una sociedad religiosa, moral o consuetudinaria. Y el despliegue consecuente del derecho en todos los campos de las relaciones sociales, articulado con la necesidad de que el derecho se haga valer y tenga fuerza a lo largo y ancho de toda la sociedad, es lo que convierta a ésta en una organización jurídica, en Estado de derecho, en Sociedad-Estado o sociedad estatizada. Las diversas formas de Estado y las diversas formas de gobierno son sólo cristalizaciones y actualizaciones históricas de las posibilidades lógicas que el derecho racional precontiene y entraña implícitamente.

Ahora bien, la juridicidad racional del Estado moderno implica y despliega aquellos fines que se derivan del hombre como actor racional o "ser de razón" y que, por otro lado, el hombre fundamenta y acepta sólo mediante argumentación racional (por más que se quiera desvalorizar esta idea, no hay otro camino en la modernidad más que el argumentar racionalmente contra ella. Estamos dentro del círculo de la razón y la crítica que, históricamente se ejerce y es aceptable, resulta ser sólo la crítica racional. Sólo por medio de la razón se acepta la crítica al hombre como ser de razón o a un cierto concepto de razón. De la misma manera que sólo por la razón se puede criticar al derecho racional y a sus derivaciones reglamentarias).

En este sentido, el derecho racional (formal, universal, abstracto y deductivo) pretende proyectar sólo *fines* que valen y se legitiman

por el *medio* de la argumentación racional, por medio del debate racional que se ejerce en diálogo público (racionalidad, publicidad y juridicidad, forman parte de la grandiosa sintaxis de la ilustración de los tiempos modernos). Lo que posibilita el reino de los valores y fines (rationales) del derecho es el uso de la razón. Lo original y grandioso del derecho racional es su autofundamentación (recordar a Kant, Hegel, Kelsen), es decir, la identidad entre la razón que proyecta la norma y la razón que la funda. Dicho de otro modo, no hay más fines y valores en el derecho y sus normas que los que los medios de la razón han establecido como racionales. A causa de la razón no corre en el derecho distancia alguna entre los fines y los medios. La razón hace posible los fines-valores racionales del derecho. El medio posibilita el fin: la sola razón.

Pero hay algo aún más original y grandioso en el derecho. Una vez constituido el derecho, una vez establecido el cuerpo de leyes, él mismo tiene dentro de sí la capacidad de ejecutarse, de hacerse valer. De nuevo, aparece con toda su originalidad y grandeza la clausura del derecho racional. Sin salirse de la razón y sin escaparse del círculo de la lógica desplegada con congruencia, el derecho racional posee los medios (axiomas, leyes generales, estatutos, reglamentos, etc.) para llegar a su fin, a saber, la producción de una nueva ley, el juicio sobre un caso particular, el colmo de un vacío legal, la interpretación más segura ante la ambigüedad de realidades sociales, contingentes, etc. El medio de la argumentación racional, ejercida sin contradicciones, es el que posibilita que los fines del derecho sean vez por vez alcanzados de cara a una historia social, plural y cambiante, irrepetible.

En esta característica del Estado de derecho, debido a su ser sólo derecho racional, se muestra ejemplarmente la relación intrínseca e interdependiente que entre los medios y los fines existe en la política, el gobierno y el Estado modernos. En este nivel, un partido político o un gobierno no pueden, so pena la deslegitimidad universal o el uso deteriorado de la violencia física y la corrupción moral, proyectar fines que no sean jurídicamente factibles, es decir, sin que la razón pública pueda mostrar que son compatibles con la Constitución del Estado, o que derivan lógicamente de ella o, al menos, que interpretativamente no le son contradictorios. La legitimidad de un gobierno o de un partido de oposición es el empleo sistemático del medio de la argumentación racional para establecer sus fines. La racionalidad, en el sentido de no incompatibilidad o incongruencia lógica, es el medio para fundar la "posibilidad jurídica" de una política, su factibilidad legal, su legitimidad. Lo que constituye en históricamente posible una política gubernamental o partidista es, ni más ni menos, su constitucionalidad, su constitución racional. Sin apego a la ley, producto de la argumentación pública de la razón, resulta imposible un fin estatal-gubernamental.

Se dirá que "en los hechos" esto no sucede o que raramente sucede. Se podrá añadir más insolentemente la necesidad de que el vendaval de la fuerza violenta, provocada por intereses insatisfechos o deseos reprimidos, barra con constituciones y leyes que oprimen o reproducen el dominio implacable de otros intereses particulares. Pero difícilmente se podrá escapar a la cultura ilustrada de la modernidad o a la lógica racional de la cultura política contemporánea. Por este camino, resulta muy difícil aceptar y entender que un o el avance

histórico sea una sociedad sin debate racional público o una organización social sin una constitución racional (jurídica y/o moral) normativa de sus relaciones básicas. Los "estados naturales" y sus "Leviathanes", "los dioses de la guerra" de brutos intereses, no podrán sino encarar el juicio inexorable de la razón, con su idea que una sociedad humana debe ser y está llamada a ser una sociedad de seres racionales, que piensan y que a partir de sus pensamientos (cribados por el diálogo crítico y público) proyectan los fines y valores de su vida social y personal.

LA ADMINISTRACION PUBLICA: LOS FINES Y LOS MEDIOS

Sin embargo, el Estado contemporáneo ya no es tan solo pura juridicidad. Con el derecho y a partir de él ha nacido la forma del Estado social, del Estado administrador del crecimiento de la riqueza y de su distribución en el cuerpo social, del Estado de bienestar. No vale aquí la pena recordar las causas del tránsito del Estado liberal, casi exclusivamente jurídico, al nuevo Estado social que organiza y administra una sociedad civil cada vez más consciente de sus posibilidades y límites, de sus fracasos.

Es así que la nueva forma del Estado asume por medio de sus gobiernos la doble tarea que recapitula toda la rica aventura de la convivencia humana: la tarea del crecimiento sostenido de la riqueza socialmente producida y disponible, así como la tarea de la pacificación permanente de los conflictos sociales, personales y grupales. Su primera tarea, a manera de ejemplo, incluye la promoción de innova-

ciones en la productividad y, por ello, el sostenimiento de las investigaciones científicas y tecnológicas (el desarrollo de la educación superior); la valorización del capital mediante todo un conjunto de políticas económicas (financieras, monetarias, fiscales, industriales y comerciales, etc.); la explotación de recursos naturales; la capacitación y educación de la fuerza de trabajo, su pleno empleo, la proporción entre el precio de las mercancías y los salarios, la creación de un mercado interno y externo para los bienes nacionales y la generación de condiciones para un aumento constante del bienestar global mediante subsidios, facilidades crediticias, seguridad social..., etc. Su segunda tarea, a manera de ejemplo, conlleva una expansión del derecho civil, con particular énfasis en el derecho laboral, un arbitraje permanente de los conflictos obrero-patronales; una intervención en la fijación adecuada de los precios; una continua presencia en la generación de condiciones incrementales de salud, educación, alimentación, vivienda, etc.; una regulación del equilibrio entre regiones, etnias y grupos sociales; apertura de cauces para la demanda gremial y política por medio de sindicatos-partidos; una política exterior de convivencia pacífica, etcétera.

Todo este conjunto de tareas, asumidas por el Estado social contemporáneo, implica y exige fundamentalmente *tareas técnicas*. En efecto, o bien el derecho social exige para su realización tareas técnicas, o bien el derecho social traza sólo grandes principios normativos que necesariamente las implica, para poder traducirse en hechos sociales operativos. Parece ser, a diferencia de tiempos pasados, que los fines-valores del derecho social devienen realidad sólo por el rodeo y por la mediación de la razón técnica. Y si ésta se orienta por el

derecho racional, también lo excede, caminando en la soledad de sus propios pasos y cálculos de metas. Antes, sólo la razón práctica se expresaba en el derecho racional y proyectaba sólo los fines y valores que ella misma podía argumentativamente fundar como propios y auténticos de todo ser racional. Ahora, la razón práctica proyecta y sanciona como propios del ser racional los fines de su bienestar material, insertándolos en el derecho social (derecho que apenas comienza a ser "público"). Por ello, ahora, entra en crisis la vieja autosuficiencia y compacta clausura de la razón sólo teórica y práctica de esa razón que dibujaba una teoría del hombre ("antropología filosófica jusnaturalista") y de ella deducía lógicamente sus exigencias, sus derechos y obligaciones prácticas, sus modos inalienables de vida y práctica social. Ahora, en el Estado social, la razón práctica toma conciencia que sólo puede realizarse con la mediación de la *razón técnica*. El Estado, además de jurídico, es jurídicamente procurador del bienestar de la sociedad en su conjunto. Y el bienestar pasa ineludiblemente por el rodeo de ciencia y tecnología, de trabajo ligado a una producción tecnológica que se basa en ciencia natural.

En las épocas políticas pasadas, que se centraban en la ejecución de libertades, propiedades y dignidades humanas, los fines estatales-gubernamentales eran factibles por el solo medio del derecho racional que normaba, sancionaba, juzgaba y decretaba. Ahora, cuando empiezan a existir o existen derechos de bienestar, de empleo y recreación, de educación y salud, etc., los derechos humanos son factibles por el medio de una razón técnica que calcula recursos, instrumentos, procedimientos, costos, beneficios, plazos, para dar a la población los bienes y servicios de educación,

vivienda, salud, alimentación, etc. Ahora el Estado construye, vacuna, hospitaliza y opera, imparte clases, monta laboratorios, distribuye alimentos, abre caminos y gestiona transportes, siembra, compra, vende, otorga créditos, fija precios, hace deporte, etc. Ya no basta, entonces, la razón práctica del derecho racional, pues ésta además de condición necesaria, implica y exige como su condición integradora de suficiencia operativa el uso sistemático de la razón técnica, de la razón científica y tecnológica orientada al bienestar social.

Podemos sin duda añorar (y hoy esta nostalgia conlleva casi siempre una política programática de "derecha") aquellos hermosos viejos tiempos de una sociedad civil separada del Estado, de un Estado que se constituía y operaba sólo con el derecho y el añadido de su gendarmería para infractores internos y su ejército tricolor para enemigos externos. Pero hoy esta realidad estatal ya no existe. Vivimos en los países capitalistas y socialistas un Estado que es ya la organización y administración de la sociedad entera. Y tenemos más contacto diario con las ventanillas de los administradores públicos que con las togas de los jueces y los uniformes de los gendarmes. El "Estado gendarme", ausente de la vida social hecha de producción y conflicto, ha dado paso a un Estado social que, a pesar de sus límites y de sus crisis, marca nuestra biografía personal y la historia social de nuestras generaciones.

Por esto, la política estatal-gubernamental proyecta fines cuya factibilidad se basa y calcula en argumentos racionales técnicos. Y, dicho más concretamente, la política estatal-gubernamental lanza fines cuya factibilidad se basa y se calcula mediante el saber y la experiencia profesional de los funcionarios o

administradores públicos. Dicho a la Weber, hoy se domina "gracias al saber". Esta es la novedad histórica que marcará la historia social previsible del hombre.

El estímulo de estas observaciones nos lleva al corazón de la cuestión, en el que deberán anudarse los muchos cabos sueltos de las pasadas consideraciones. El enunciado principal es que la *política se constituye mediante la administración pública* y, por tanto, que su concepto ("objeto de conocimiento") integra indisolublemente la política con la administración, la institución estatal con el proceso administrativo técnico. En efecto:

- a) si el Estado contemporáneo se constituye por un Derecho racional social
- b) si el gobierno del Estado de derecho social (la naciente y creciente forma del derecho público) no puede sino apuntar, en consecuencia, a la realización de fines de bienestar general, que cristalizan y expresan históricamente los valores-derechos de la persona humana en cuanto ser racional y en cuanto actor social
- c) si la política gubernamental (o de oposición) basa en principio su legitimidad —en el fondo, su posibilidad de existencia histórica— por su capacidad (poder) de realizar los fines de bienestar general que cristalizan y expresan los valores-derechos de la persona humana racional y social
- d) si el logro del bienestar general es básicamente posible por el aumento de la producción de riqueza social y de su distribución general
- e) si la producción de riqueza está hoy y para el futuro previsible ligada intrínsecamente a la ciencia y a la tecnología, incorporadas de manera sistemática al pro-

ceso de trabajo; y si el aumento (optimización) de la distribución social de la riqueza está ligado a la aceptación colectiva de valores, traducidos en normas, debatidos racionalmente,

se sigue, entonces, que:

- a) no puede existir (legítimamente y, tarde o temprano, históricamente) un gobierno del Estado de derecho social, si sus políticas gubernamentales no hacen factibles o realizan los fines de bienestar general, en los que se expresan los valores-derechos de la persona humana en cuanto ser racional y actor social
- b) no es factible o realizable una política gubernamental de bienestar general sin aumentar la producción y la distribución de la riqueza social
- c) no son factibles o realizables incrementos sostenidos en la producción de riqueza sin inserción de ciencia y tecnología en el proceso de trabajo y, por tanto, sin una organización y administración del trabajo humano de acuerdo a las exigencias inescapables de la ciencia y la técnica (exigencias de explotación y conservación de recursos naturales y derivados, exigencias de maximización de los rendimientos productivos y de estimación de sus rendimientos decrecientes, exigencias de economización-costos y beneficio, esfuerzo y eficacia, etcétera).
- d) no son factibles o realizables incrementos sostenidos en la distribución de la riqueza sin cálculos científico-técnicos, de acuerdo a plazos, sobre la proporción equilibrada entre oferta y demanda (agregada y desagregada), reproducción y consumo, insumos y productos, necesidad de exce-

dente y satisfacción de necesidades, etcétera.

De todo esto se deduce que las políticas gubernamentales (los fines) en un Estado de derecho social necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquiera de los fines del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" con base en los recursos, instrumentos, procedimientos disponibles y en una estimación a cálculo de sus efectos previsibles. Los fines políticos se fundan en los medios administrativos. El cálculo técnico de los científicos (especialistas, ingenieros, investigadores, técnicos, etc.) se vuelve imprescindible para un gobierno del Estado que se oriente por los valores-derechos sociales del hombre. Y este cálculo técnico de los hombres de ciencia es, al día de hoy, el corazón de la administración pública. Cada vez más los funcionarios públicos tienen perfiles de hombres de ciencia, con años de estudio especializado y de experiencia profesional exitosa. Si en las viejas funciones del Estado o en sus operaciones de rutina hay cabida para los empleados tradicionales, sucede ahora, en el tiempo del Estado social, que la inserción de científicos y tecnólogos en la administración pública resulta esencial y necesaria. No puede haber política de bienestar social sin administración pública *social*.

Difícilmente se pueden alcanzar los fines del bienestar general en los renglones (por ejemplo) de empleo, educación, salud, sin la mediación del cálculo de su factibilidad técnica. Sin este cálculo es muy alta la posibilidad de fracaso de una política gubernamental orientada al bienestar social. Y el fracaso implica en la práctica deslegitimación, pérdida

de consenso, movilización crítica, crisis de gobierno y, en situaciones extremas, golpe de Estado. Hoy en día, la razón técnica, la razón administrativa, que pondera la proporción de medios y fines y mediante la ponderación define la factibilidad de los fines, son razón práctica, razón política. Esta es la novedad histórica de la política estatal, a saber, el hecho de que le es imposible ser tal sin el aporte de la administración científico-técnica.

Hemos estado demasiado acostumbrados ("ideologizados") a pensar en la pura juridicidad del Estado. Es evidente que en el viejo liberal Estado de derecho, separado de la sociedad civil, era inexistente e ininteligible la naturaleza política de la administración pública. En efecto, la administración pública era entonces mera administración hacendaria, de registro "civil" y, en los casos más avanzados, de educación "pública" (gracias a la Ilustración, para la cual la creación del Estado y programa de emancipación por medio de la opinión pública y de la educación de la razón eran coincidentes y aspectos de un mismo movimiento social). En efecto, una vez más, la administración pública carecía de todo sentido y de toda materia en un Estado que se separaba de la sociedad civil y cuya constitución (jurídica) no era más que la ampliación sancionada de las libertades (derechos y obligaciones) sociales actuantes en las relaciones de producción, intercambio, convivencia (*conubium et comensalitas*) y comunicación social. No se vé qué sentido y materia pueda tener una administración pública en una sociedad civil que produce e intercambia a la luz de la idea y/o ideal de individuos formalmente libres, vinculados sólo por contratos libres. En una sociedad civil de libres empresarios, trabajadores libres y libres contratos, es

obviamente claro y jurídicamente lógico que corresponde a los civiles-burgueses (*Bürger-Bourgeois*) la administración de la producción y circulación de mercancías, la administración del crecimiento de "la riqueza de la nación". En un Estado jurídico, separado y ausente de la producción de los bienes y servicios sociales, la administración de la riqueza y del bienestar es sólo derecho de los privados civiles. Derecho que, por cierto, estaba integrado en y sancionado por la Constitución del Estado, en el mismo momento de su nacimiento y fundación. En este tipo de Estado constituido, la administración pública no tenía naturaleza civil ni política. En el parlamento y no en los burós se jugaba toda la política. En los jueces y no en los funcionarios residía la legitimidad del gobierno del Estado jurídico.

Sin embargo, en la nueva forma de Estado social —y el Estado mexicano postrevolucionario lo es esencialmente, a pesar de sus límites económicos y políticos— ya no es el derecho la totalidad. Ahora, el derecho racional es, más bien, el *punto de partida* y no el punto de llegada o el universo estatal. Ahora, se han erigido en derecho constitucional del Estado las reivindicaciones y protestas de las masas sin empleo, sin propiedad y bienestar, sin seguridad social; de la misma manera la idea racional de naturaleza humana se ha desarrollado lógicamente y congruentemente en existencia histórica y ser social (no sólo a causa de Marx), al mismo tiempo que el concepto de "hombre" ha parido no sólo los derechos del "ciudadano", sino que extendido rigurosamente su idea de hombre a las condiciones sociales de la persona, al actor social (productivo o no). Y en este salto cualitativo, que enfrenta el Estado de manera activa y hasta protagonista con los problemas y límites económicos y

sociales de todos y cada uno de sus "ciudadanos", la administración pública encuentra su sentido y su materia. Ya no se trata sólo de garantizar las libertades civiles transformadas en derecho público, sino de garantizar un proyecto de libertad total que implica y exige emancipación de las necesidades sociales, de garantizar la creación de condiciones sociales que promuevan la libertad integral y general: los derechos sociales, que están aún a la espera de su explícita asunción y constitución en derecho público (para hablar en términos convencionales).

Ahora bien, en mi opinión, el campo de acción de la administración pública es este proyecto de libertad total que implica y exige emancipación de las necesidades sociales. Se podría pensar y decir que este proyecto no es administrativo sino político. Esta postura, de nuevo en mi opinión, es obsoleta y reproduce viejas y persistentes concepciones decimonónicas de la política. Atribuyamos a la política el sentido de una movilización de las conciencias y de las voluntades hacia toda una constelación de deseos, expectativas, reivindicaciones cuyo objeto y objetivo es culturalmente calificado como *valor* (incondicional y universal). Pensemos congruentemente que la situación límite de la política es la lucha por el valor intrínseco de un proyecto de libertad total y general (¿habría política en el momento que esto existiera? No). La consecuencia lógica es que este proyecto implica la emancipación de las necesidades y de los límites sociales, sin excepción alguna para ninguno. Ahora bien, esta emancipación es una *tarea técnica* y requiere de una *administración* racional sin fisuras.

En efecto, la superación de las necesidades

y límites sociales conlleva en principio la solución de dos problemas, en los que todas las sociedades existidas han fallado: el crecimiento de la riqueza (bienes y servicios) mediante trabajo hasta la situación de abundancia o excedente social y la pacificación de los conflictos sociales.

Concedamos al economicismo que hay una conexión negra, mortal, entre el conflicto social y la desigual distribución del excedente de riqueza social disponible. Concedamos que el proyecto de libertad total general implica resolver el problema de equilibrar producción y distribución de la riqueza producida, riqueza disponible y apropiación colectiva. Concedamos que por moral general convencida o por derecho general efectivo sea posible lograr que la producción de riqueza no sea desigualmente distribuida o apropiada.

Todas estas concesiones, que son supuestos, para realizarse históricamente, dependen de una condición, de la condición que se produzca socialmente riqueza (bienes y servicios). Y la producción de riqueza es una cuestión técnica, una cuestión administrativa. Supone ciencia y tecnología; organización del trabajo humano; articulación del trabajo con recursos, instrumentos y procedimientos operativos; cálculo de los efectos del trabajo (científico-técnico) según plazos, previsión de las consecuencias que desencadenan los efectos inmediatos. Más aún, suponen decisiones que enfrentan alternativas u opciones de acción; cálculos y previsiones de la cadena de efectos que cada alternativa u opción de acción conlleva objetiva e inexorablemente según plazos (cortos, medios, largos); almacenamientos actualizados de información que permitan conocer los recursos y medios disponibles

para definir la factibilidad de los fines (consecuencias) y su séquito de efectos derivados; etc. Esta complejidad, a nuestro pesar, supone una refinadísima razón técnica y una eficazísima organización administrativa.

En suma, el fin del bienestar general cristaliza y expresa históricamente los valores-derechos de la persona humana como ser social-material, expandiendo la anterior conceptualización y valoración de la persona como pura naturaleza humana y ser racional. El Estado de derecho social surge (bajo la presión de los conflictos sociales y las crisis de crecimiento de la riqueza) en el momento que se reconocen y sancionan constitucionalmente los derechos sociales, los derechos que se derivan de la persona en su calidad de actor social. Ahora bien, la realización de las condiciones sociales para que el ejercicio de este derecho sea operativo, implica necesariamente una política orientada ejecutivamente al fin del bienestar global. Y la factibilidad de este fin supone necesariamente la razón técnica, el cálculo científico-técnico, que conlleva administración de recursos, instrumentos, medios, procedimientos y acciones. Sin esta razón técnico-administrativa los fines de la política actual (social) no se constituyen en factibles y, por ende, en reales fines (en sentido estricto), sino en meras aspiraciones, deseos, esperanzas, etc. Y bajo las actuales condiciones una política sin factibilidad de sus pronunciamientos, planes y programas —sin realizabilidad de sus fines— es sin más la negación de la política, crisis de gobierno y de Estado. En este sentido la política gubernamental se constituye hoy por medio de la administración pública. O, lo que es lo mismo, la razón práctica (fines y valores) existe hoy mediante la razón técnica (administración de los medios). En

este sentido también el concepto de la administración pública ("objeto de conocimiento") es un concepto *complejo* que implica en su contenido lógico la unidad de los dos momentos de política y administración, "institución estatal" y "proceso administrativo". Se trata

pues, de un concepto de totalidad (dialéctico-concreto) que subsume y supera la oposición muerta y paralizada de los viejos conceptos parciales y limitados de administración pública como realidad política y de administración pública como realidad administrativa.