

La administración pública como ciencia social tecnológica

Ricardo Uvalle Berrones

Como objeto de investigación, la administración pública es un universo amplio y rico en propiedades histórico-empíricas que es necesario *revalorar*. No es la administración pública un objeto de estudio ajeno a las mutaciones que viven la sociedad y el Estado moderno. Tampoco es una senda de conocimiento detenida en el tiempo y el espacio. Su ámbito de formación, producción y consolidación como ciencia, doctrina y práctica profesional es el mundo moderno que llega a nuestros días. Si algo demuestra la realidad social, política y económica de la administración pública es que se encuentra en constante proceso de cambio.

Por eso, la investigación sobre los asuntos gubernamentales y administrativos tiene que considerar simultáneamente lo relativo a la investigación básica y aplicada. Una y otra no son ajenas ni se encuentran distantes. Son unidad diferenciada con sus propios objetos, problemas, métodos y metodologías.

Actualmente, la investigación en administración pública tiene que encaminarse al descubrimiento de nuevos horizontes que permitan reforzar su identidad y estatuto teórico en los marcos de las ciencias sociales. Se trata de un reforzamiento donde la investigación en administración pública permita obtener resultados que la identifiquen por sus elementos observables, empíricos, pragmáticos y tecnológicos. En este sentido, hay un déficit del conocimiento aplicativo, que es nece-

El autor es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

sario erradicar para evitar que la administración pública quede como pieza de museo y como objeto de estudio cercano a los epitafios.

Por el lado del conocimiento positivo, aún hay un camino largo que recorrer. Es el conocimiento más identificado con el carácter tecnológico de las acciones gubernamentales y administrativas y uno de los componentes medulares para categorizar a la *administración pública como ciencia social tecnológica*.

Junto a su objeto de investigación teórica, es necesario delimitarla no como dicotomía, sino como resultado de nuevas realidades estatales, gubernamentales y sociales; que los problemas públicos de la sociedad abierta sean categorizados como el objeto de investigación de la administración pública entendida como ciencia social tecnológica.

El objetivo de este artículo es contribuir a que el carácter tecnológico de la administración pública sea investigado para que los problemas públicos tengan mejores patrones de solución.

Fundamento

Si algo demuestra la realidad social es que no permanece quieta o inmóvil. Entendida como un conjunto de relaciones dadas, diversas e interdependientes, da cuenta de que el cambio permea sus estructuras y los modos en que éstas articulan la vida de las instituciones.

La realidad social no es concepto abstracto e inalterable. Se alimenta de fuerzas, contradicciones, relaciones y acciones que dan cauce a la heterogeneidad de las organizaciones y los grupos sociales. Lo individual y lo colectivo se constituyen en elementos centrales de lo que son el orden establecido y los procesos mismos del cambio. En este sentido, la sociedad moderna ha demostrado que sus etapas no son fruto de la casualidad o de los determinismos históricos. Por el contrario, desde los tiempos del Renacimiento humanista hasta nuestros días, el motor que la mueve e impulsa son las contradicciones, las crisis y las recuperaciones que ha tenido.

Si algo caracteriza a la sociedad moderna es que sus movimientos no cesan. Es una sociedad distante del historicismo y de los colectivismos sin rostro y sin nombre. Es decir, es una sociedad activa, cambiante y adaptativa que tiene como elemento total de su existencia las iniciativas individuales y su pertenencia a diversas organizaciones públicas.

La nueva realidad estatal

De acuerdo con lo señalado, lo que en la sociedad moderna sucede no es opuesto ni lejano al Estado. Desde el ángulo político, el Estado es la organización de la sociedad. Por tal razón, en la medida en que la sociedad avanza por la senda de la transformación, en igual medida tiene que hacerlo el Estado. Las posturas que presentaban al Estado como un mal necesario para que la sociedad sobreviviera se han perdido en el vacío de las posturas ahistóricas. La crisis del mundo moderno pone de manifiesto que la sociedad y el Estado son realidades diferenciadas, donde cada uno cumple con los cometidos que le corresponden. Pero de ahí a que sean realidades opuestas o encontradas existe una gran distancia; semejante idea conduce a explicaciones irreales e improductivas.

Una constante de la hora actual y del porvenir inmediato es que universalmente los estados tienen ante sí la existencia de nuevas realidades. Incluso, algunas de ellas se erigen en realidades inéditas (por ejemplo, el carácter global de los problemas públicos) que exigen creatividad e innovación conceptual para su atención y solución. Los estados enfrentan problemas que tienen mucho en común sin importar su filiación doctrinaria e ideológica. Por ejemplo, lo relativo a la contaminación ambiental, la destrucción de la capa de ozono, el combate al narcotráfico, la irracionalidad en el uso de recursos naturales como el agua, o el combate contra el Sida son, entre otros, problemas de alcance común y, por lo tanto, se incorporan en la agenda de los gobiernos.

Para realidades específicas es indispensable dar fin a los sistemas de pensamiento que se aferran a totalizar el conocimiento como si éste fuera una torre de marfil. Las teorías idealistas y estáticas no tienen cabida en momentos en que el conocimiento de las ciencias sociales vive etapas de revisión, acreditación, reestructuración y reactualización.

Si algo enseñan las crisis de los sistemas económicos, políticos y administrativos, es que las ideas corren el riesgo de fosilizarse si no se colocan dentro del contexto de la ley del cambio¹ y la continuidad. Las ideas fosilizadas demuestran que los campos del conocimiento son ajenos a los nuevos tiempos y a la intensidad de las nuevas realidades.

Éstas no son arquetipos ideales sino testimonios verificables. Sin

¹ "La pérdida de la capacidad de reordenamiento amplio o fundamental de la estructura interna, y por lo tanto de que ocurran cambios amplios en la conducta; en diferentes contextos de análisis, esto se llama a veces 'reestructuración', 'cambio de personalidad', 'reforma', 'revolución', 'renacimiento', o 'conversión'." Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno*, p. 240.

dogmas y distante de la intemporalidad, el Estado moderno ha sido y continuará siendo fuertemente influido por los acontecimientos nacionales e internacionales.

Las nuevas realidades que el Estado encara son desafío intelectual para categorizarlo, no sólo en lo que ha sido, sino en lo que es y puede ser en el futuro de mediano y largo plazo. El Estado no puede considerarse como algo inmutable ni es válido querer entenderlo por encima de sus límites espaciales y temporales. No es un producto lógico, sino realidad organizada a partir de las imperfecciones, limitaciones y carencias de la sociedad. Esto no significa que él sea perfecto, lo cual sería un absurdo. Significa que la sociedad, al crearlo, lo considera como una institución que tiene capacidad para gobernarla y desarrollarla; que con sus capacidades de gobierno garantiza la realización del bien común y la consecución del bienestar social.

El Estado, en consecuencia, es lo que la sociedad espera de él. Es una manifestación humana perfectible en cuanto que evita que la sociedad se consuma en su individualismo y sus contrastes.

El Estado es idea, proyecto, opción, institución y capacidad de realización; es la sociedad organizada. Por eso, las nuevas realidades que le toca enfrentar tienen su origen en el progreso y desarrollo que la sociedad moderna vive. Sus nuevas realidades obedecen a etapas de transición y a partir de ellas rearticula su comunicación y relación con la sociedad.

En la actualidad, los estados no se consideran únicamente en la noción habitual de lo que es la soberanía individual, sino en los espacios de lo que son las comunidades de estados.

Las fórmulas de asociación, integración y cooperación se sustentan en que las realidades estatales no son autárquicas, sino que se rigen por el intercambio de capitales, de mercancías, de monedas; por la adquisición de tecnologías y su adaptación a las necesidades de cada país; por el uso en gran escala de la informática y la telemática; por la sustitución gradual de la fábrica de humo por los microprocesadores y la robótica, los cuales dan cauce a la alta tecnología en los procesos de trabajo.

El mundo estatal, al igual que las economías, vive procesos de apertura y de intercambio mayúsculo. El nuevo orden² económico apunta por el camino de la globalización, la transnacionalización, la reconversión de las industrias y el auge de los sectores exportadores.

² "...el 'nuevo orden' resulta del quiebre histórico, el cambio de calidad a que ha dado lugar la inmensa transnacionalización de procesos de acumulación de capital y de producción de bienes

Hay que considerar también que el mundo se organiza en bloques geopolíticos, donde se establecen comunidades de estados como la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Económica Europea³ y Europa del Este. Mientras tanto, la integración comercial en América del Norte acerca a las economías de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México. Igualmente hay proyectos para formar un mercado latinoamericano con el fin de vigorizar los fundamentos de la economía libre, de acuerdo con los valores de la competencia, la productividad y la circulación de mercancías y capitales en gran escala.

Las organizaciones multinacionales compiten con el apoyo de las grandes innovaciones⁴ tecnológicas. Por tanto, las políticas proteccionistas no son funcionales en una economía que, como la de mercado, se define porque el intercambio de capitales, bienes y servicios es impulsado primordialmente por la acción de los agentes privados, tomando en cuenta las exigencias y comportamientos de las realidades globales y regionales.

En tales condiciones, los estados han sido objeto de transformaciones que la hora actual impone. Por eso, el Estado-nación no es el idóneo para gobernar las nuevas realidades.

El esquema teórico del capitalismo moderno consideraba al Estado-nación como un articulador de los intercambios económicos. Hoy, el Estado nacional y su estructura de gobierno se enfrentan a la economía abierta, interdependiente y globalizada, por lo que la eficacia de sus instrumen-

y servicios, acelerada como nunca antes en las dos últimas décadas de crisis y reestructuración." Fernando Carmona, "Nuestra América ante el nuevo orden mundial", *Revista Ensayos*, p. 29.

³ La consolidación de la Comunidad Europea se efectúa por etapas que comprenden los siguientes tiempos: en 1993 entran en vigor el Mercado Único Europeo y el Tratado de Maastricht; en 1995 se tienen previstas las adhesiones de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia; en 1996 se realizará la primera revisión del Tratado de la Unión Europea y Monetaria y en el año 2000 se considera la existencia de la Europa Unida. (Anna Fernández Poncela, "Avances y retrocesos en el proceso europeo", en *Página Uno*, p. 12.)

⁴ A partir de las presiones económicas, las políticas de innovación se concentran en los sectores que prefiguran las nuevas oportunidades de inversión y comercialización. Las altas tecnologías son el objetivo en torno del cual confluyen tanto el interés de las empresas como las expectativas de los estados. La aplicación de los conocimientos científicos y de la nueva instrumentalidad técnica es la base de la que depende el sostenimiento de una estructura industrial con capacidad de formación de áreas productivas inéditas y a la vez con posibilidades de incrementar constantemente su rentabilidad.

Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica*, p. 7.

tos tradicionales se ve matizada e incluso, en ocasiones, nulificada si no atiende a las dinámicas de la economía global o regional.⁵

En todo caso, los estados multinacionales son la respuesta para asegurar los principios modernos de la convivencia y la evolución social. Los estados multinacionales son aquellos donde la soberanía estatal es compartida bajo los principios de comunidad política y económica.

Es una suma de estados que se insertan en la lógica de las economías abiertas, los intercambios intercontinentales y el impulso a los particulares para que éstos sean los agentes clave del crecimiento económico.

En todas partes del mundo las estructuras del Estado entran en proceso de ajuste y redimensionamiento, pero también de redefinición de su papel en la economía. En general se reconoce que el viejo Estado benefactor tiene límites y fallas y que debe ser reformado para dar una mayor participación al mecanismo del mercado y aprovechar las ventajas de éste en términos de aliento a la eficiencia y la productividad.⁶

La nueva realidad de los estados se complementa con políticas de extensión universal que se aplican en mayor o menor grado en todo el orbe. Es el caso de la liberación, la privatización, la desregulación y la disminución considerable de los cometidos económicos y de bienestar social que antes cumplía el Estado-nación.

La crisis ha exigido la revisión de las acciones económicas del Estado, mismas que se orientan a romper⁷ con los compromisos de intervenir en la producción y distribución de la riqueza. El mercado libre es la respuesta a las economías de Estado, es la respuesta a las políticas de intervención⁸ que estimularon los tiempos del "Estado de bienestar".

⁵ René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, p. 97.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

⁷ "En las condiciones actuales del mercado, las grandes empresas no pueden depender de la fluctuación política para llevar adelante sus proyectos de largo alcance, de ahí que su interés sea generar estructuras que rebasen el modelo de innovación controlado por el Estado y que en contraste les otorguen la máxima capacidad de gestión." Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *op. cit.*, p. 33.

⁸ "Es la lógica de la máxima rentabilidad la que regula los excesos burocráticos del Estado y le impone un funcionamiento diverso que opera en función de nuevos requerimientos. La intervención de las instituciones queda marginada de la experiencia del mercado, a la vez que se le redefine para cumplir con eficiencia en el apoyo a una industria que ha roto los vínculos nacionales y que sin embargo depende de la nación." *Ibid.*

Las realidades estatales son renovadas para no sucumbir ante los imperativos del mercado. No se trata del "fin de la historia" ni del "fin de las ideologías". El Estado no parece ni hay indicios de que pueda extinguirse. Por el contrario: "El Estado es a su vez objeto y sujeto de la reestructuración económica y social, dada su indiscutible significación en ambos órdenes. Debe presidir, por ende, su propia reorientación ya que forma parte del problema pero también de la solución".⁹

En este sentido, el Estado se renueva¹⁰ para evitar que la sociedad quede a la deriva; para que los impulsos de una economía abierta no lo arrasen y para que la competencia no le haga perder su función de salvaguarda de los equilibrios sociales y políticos; para que la sociedad se establezca en los procesos de mercado y para que el intercambio comercial, financiero y tecnológico no tenga frenos¹¹ en materia de regulación y proteccionismo gubernamental. Es decir, que los excesos de la regulación y el proteccionismo por parte del Estado, no frenen ni desestimulen a los particulares y a las organizaciones públicas y sociales.

Estado promotor y sociedad abierta

Si universalmente las tendencias favorecen a las economías de libre mercado es claro, pues, que el Estado interventor no es funcional para los procesos de mercado abiertos y competitivos. Para esta situación, el perfil que las sociedades modernas requieren es el de un Estado con carácter promotor.

El Estado promotor tiene como misión coordinar, regular, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas.

⁹ René Villarreal, *op. cit.*, p. 207.

¹⁰ "El nuevo sistema técnico es en efecto la fuente de una revolución económica y social que prefigura un modelo industrial fundado en la producción de bienes y servicios, cuyo éxito no comercial no depende de la intervención del Estado." Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *op. cit.*, p. 33.

¹¹ El Estado es un instrumento esencial para la modernización del conjunto de la economía en la medida en que sostiene el avance tecnológico de las empresas, sin suplantárselas en sus funciones. De tal modo, su papel dentro de la presente coyuntura tecnológica es de una mayor precisión que en épocas anteriores: sostener la investigación básica, adecuar el sistema de formación, facilitar el financiamiento para ID aplicada, estimular a la pequeña y mediana industria (PME) para su integración al cambio tecnológico y sobre todo, desregular el flujo de inversiones en los sectores de alta tecnología, de los cuales depende el futuro del conjunto de la industria. (*Ibid.*)

En cualquier actividad en que las organizaciones no estatales pueden actuar mejor que el Estado o al menos tan bien como él, el Estado no debe intervenir en lo absoluto. Lo que importa no es que la actividad se organice como empresa, con el beneficio como objetivo o al menos como instrumento de medida. Lo que importa es que no se gestione por el Estado.¹²

El Estado promotor no incurre en excesos ni en sobrerregulaciones que inhiben la iniciativa de los particulares en el mercado. Es un Estado que regula la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad. Es un Estado donde la búsqueda del bienestar social tiene como eje a individuos particulares, no a conglomerados anónimos. Es un Estado que interviene vía regulación cuando surgen en el mercado los aspectos relacionados con las externalidades¹³ en la economía de libre mercado. Las externalidades no ingresan al rubro de las transacciones estrictamente comerciales, industriales o de servicios, pero tienen incidencia en los beneficios privados y los costos sociales.

En cuanto al pluralismo que hoy día tiene ante sí el Estado promotor, no sólo destaca el de carácter político, sino que hay fuera del ámbito de lo estatal y gubernamental

...un pluralismo de organizaciones de objetivo único, cada una de las cuales se refiere a una tarea social: creación de riqueza, escolarización, sanidad o formación de la juventud en valores y hábitos. Este nuevo pluralismo de la sociedad es totalmente apolítico [...] Es un pluralismo de grupos de interés particular y propósito único —los movimientos de masas— de minorías reducidas pero altamente disciplinadas.¹⁴

¹² Peter Drucker, *Las nuevas realidades*, p. 108.

¹³ El efecto típico de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados y los beneficios, lo cual pudiera elevar los costos de transacción.

Como resultado de ello, la producción de mercado en presencia de costos externos excederá generalmente el punto de eficiencia u optimización, y viceversa, para el beneficio externo. En ciertos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia. Pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, entonces sólo existe una solución negociada entre los agentes involucrados, lo que no garantiza que siempre se pueda resolver satisfactoriamente. En estos casos no hay duda de la necesidad de la intervención del Estado que por medio de ciertas regulaciones, por ejemplo fiscales, amortigüe los costos sociales externos.

José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, p. 86.

¹⁴ Peter Drucker, *op. cit.*, p. 118.

Por eso, la noción de la sociedad civil clásica propia del siglo XVIII no es tan precisa para caracterizar a una sociedad que, como la actual, no sólo es más compleja a consecuencia de su diferenciación y especialización, sino que se manifiesta con iniciativas y capacidades que dan lugar a que se le tome en cuenta en las políticas y acciones relacionadas con el bien común.

La sociedad moderna, entendida no como sociedad civil, sino como sociedad abierta, pudo en otra época estar adormecida en sus capacidades a causa de los excesos del poder estatal, pero nunca ha renunciado ni renunciará a cumplir con las tareas que puede desarrollar. Es una sociedad ajena al holismo y en ella la libertad de los individuos es el motor de la vida pública. Es, por eso, una sociedad que postula la importancia de la acción individual, no las tendencias que apuntan por los derroteros de la centralización y la planificación del poder. La sociedad abierta se nutre de lo individual sin desconocer la diversidad de lo social. “Es [...] *sociedad abierta* aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales [...] Los aspectos a que nos referimos se hallan relacionados con el hecho de que, en una sociedad abierta, son muchos los miembros que se esfuerzan por elevarse socialmente y pasar a ocupar los lugares de otros miembros.”¹⁵

Si algo caracteriza a la sociedad abierta, es que no acepta que las decisiones de la vida en común sean adoptadas de espaldas a la participación ciudadana. La sociedad abierta, en opinión de Popper, es una sociedad donde sus acciones se explican en razón de las capacidades individuales.

La sociedad abierta se nutre de las libertades individuales; reconoce la diversidad de lo social y es contraria a toda pretensión de querer gobernarla mediante controles políticos y estatales que limiten su creatividad. En la sociedad abierta, hay una orientación en favor de las instituciones para que la misma sea mejor conducida.

El establecimiento de instituciones no sólo involucra importantes decisiones personales, sino que hasta el funcionamiento de las mejores instituciones, como las destinadas al control y el equilibrio democráticos, habrá de depender siempre en grado considerable de las personas involucradas por las mismas. Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas.¹⁶

¹⁵ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, p. 171.

¹⁶ *Ibid.*, p. 129.

Podríamos decir que querer y poder son los atributos de la sociedad abierta. Ésta es una sociedad en la cual el sentido de competencia, de lucha cívica, de salvaguarda de las libertades políticas, públicas y civiles, de alternancia en el poder y de la institucionalización de límites a la innecesaria acción estatal se erigen en auténticos baluartes que la caracterizan como una sociedad madura y cuidadosa para que las relaciones entre los grupos e individuos no deriven en situaciones de privilegio, en relaciones clientelares y favoritismos tanto gremiales como corporativos.

Es la sociedad abierta una sociedad que aspira a que la democracia y la democratización del poder le permitan fortalecer una vida civilizada más amplia y más rica y una institucionalización de sus modos de convivencia sustentada en el consenso y la legitimidad. La sociedad abierta tiene iniciativas propias y es en sí misma un contrapeso razonable a los excesos en que en ocasiones suelen incurrir las clases gobernantes. "El peligro real del que debemos cuidarnos es el aumento del poder de los gobernantes; debemos guardarnos de las personas y de la arbitrariedad. Ciertos tipos de instituciones pueden conferir facultades arbitrarias a una persona, pero no todas necesariamente."¹⁷

La sociedad abierta reclama como suyo el espacio de lo público, lugar donde se identifica a partir de lo común. Lo público lo reclama con el concurso de sus *organizaciones no gubernamentales*, mismas que luchan por la reivindicación de sus derechos civiles, políticos y públicos, sin que haya necesidad de que medien otras organizaciones intermedias, como los partidos políticos, para canalizar sus expectativas y esperanzas.

Destacan como expresión de organizaciones no gubernamentales los nuevos movimientos sociales

...que están de acuerdo con el interés de un territorio físico, un espacio de acción o un modo de vida, tal como el cuerpo, la salud y la identidad sexual, el vecindario en la ciudad, el ambiente físico, las herencias culturales, étnicas, nacionales y lingüísticas y la identidad, las condiciones de vida y de sobrevivencia de la humanidad en general.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 311.

¹⁸ Claus Offe, "Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales", *Vertientes de la modernización*, p. 70.

Como se advierte, la sociedad abierta reclama un Estado promotor¹⁹ para su desarrollo, y no un Estado magnificado ni proteico. Es un Estado que rompe las arcanas políticas para llegar a la publicitación del poder.

Las vetas del conocimiento público-administrativista

Como campo de conocimiento rico en propiedades teóricas y conceptuales, la administración pública moderna tiene antecedentes en la etapa del cameralismo. En efecto, es durante los siglos XVII y XVIII cuando el contenido administrativo del Estado se estructura y categoriza a partir de las ciencias camerales. Éstas están integradas, en una primera versión, por la economía, la policía y la cameralística, dando lugar a una profesión que llegó a impartirse en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder en 1727.

Pero es en 1755 cuando el máximo exponente del cameralismo, Juan Enrique von Justi, las define con base en tres campos del conocimiento: las ciencias económicas y camerales, la ciencia de la policía y la ciencia de las finanzas. El cameralismo, en palabras de Albion Small, es "el capítulo perdido de las ciencias sociales".²⁰

Si bien las ciencias camerales son ciencias del Estado, Justi²¹ identifica que el conocimiento administrativista del Estado concierne a la ciencia de la policía en un sentido positivo, constructor y transformador de la sociedad en tránsito del absolutismo hacia el liberalismo. Es la ciencia de la policía la que se encarga de la actividad administrativa del propio Estado y es la raíz de la moderna ciencia de la administración fundada por Juan Carlos Bonnin con su obra *Principios de la administración*, escrita en 1808.

Las ideas de Bonnin influyen en pensadores españoles como

¹⁹ La intervención del Estado debe limitarse a lo que es realmente necesario para la protección de la libertad. Pero no basta decir que nuestra solución debe ser una solución mínima, que debemos mostrarnos vigilantes, y que no debemos darle al Estado más poder del necesario para la protección de la libertad [...] la adquisición de nuevos poderes económicos por parte de un Estado —poderes que, comparados con los de los ciudadanos, son siempre peligrosamente grandes— lo tornan irresistible.

Karl Popper, *op. cit.*, p. 311.

²⁰ Véase al respecto la obra de Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, pp. 1-30.

²¹ Para profundizar más en el cameralismo en la idea de Juan Enrique von Justi, véase Omar Guerrero, *op. cit.*, pp. 151-192.

Alejandro Oliván, José Posada de Herrera y Manuel Ortiz de Zúñiga. Influye asimismo en Lorenzo von Stein y en Giovanni Giaquito. Todos ellos se forman en la línea de la *ciencia de la administración pública*.

No menos importante es señalar que junto a la ciencia de la administración pública se forma otra veta que se encarga de estudiar y sustentar los procesos organizativos y funcionales de la administración pública, que se denomina la *ciencia administrativa* y que tiene como autor intelectual al español Manuel Colmeiro en 1850.²²

Junto a las ciencias mencionadas se forma también el derecho administrativo, puesto que la administración pública moderna se desenvuelve en el ámbito de la sociedad y el Estado liberal. Por efecto de la división de poderes, la función ejecutiva queda circunscrita en su fase administrativa al derecho administrativo.

En cuanto disciplina, la administración pública se forma en Estados Unidos de Norteamérica. Su construcción teórica da vida a la polémica y equívoca dicotomía política-administración.²³

Autores como Woodrow Wilson, Francisco Woodnow y Guillermo Willoughby son los precursores más conspicuos en esta línea de pensamiento. No hay que descartar las contribuciones gerenciales y conductistas utilizadas para entender el comportamiento de la acción gubernamental. Destacan respectivamente Luther Gulick y Lindall Urwick, así como Herbert Simon.

El propio Simon, además de sus formulaciones conductistas expresadas en su obra *El comportamiento administrativo*, también ha realizado aportaciones relacionadas con la *Teoría de la organización*. Hay que considerar a la vez otras líneas de pensamiento que disienten de la posición dicotómica, entre los que destacan: Leonard White, Marshall Dimock, John Gaus y John Pffiner. Se incluyen en esta postura Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre. Todos ellos son exponentes de la política pública. Y en lo que se denomina *La teoría política de la administración pública* destaca Dwight Waldo.

En tiempos más recientes aparecieron nuevas formas investiga-

²² Para profundizar más sobre las obras de ciencia de la administración, ciencia administrativa y derecho administrativo, véase el número especial de la *Revista de Administración Pública* dedicado a la memoria del maestro Gabino Fraga, 1982.

²³ Es Woodrow Wilson quien en 1887 la plantea en su célebre trabajo "El estudio de la administración pública", afirmando en alusión a la dicotomía política-administración, que "las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas". Véase al respecto Dwight Waldo, *Administración Pública*, p. 91.

tivas para categorizar a la administración pública norteamericana. De acuerdo con una opinión autorizada:

Durante la década de los ochenta ha surgido una preocupación por explorar con otras alternativas teóricas y metodológicas, muchas de ellas originadas en la tradición académica europea, tales como: la teoría de la acción, los enfoques interpretativos, análisis semióticos y del lenguaje, la etnometodología, la filosofía crítico-dialéctica, los estudios de la vida cotidiana y la anarquía organizacional.²⁴

Puede afirmarse que *el cameralismo, la ciencia de la administración pública, la ciencia administrativa, el derecho administrativo y la disciplina de la administración pública* son los pilares del basamento teórico y conceptual de la administración pública moderna. Sin embargo, su alcance cognoscitivo, no como defecto sino como dato, llega únicamente hasta la etapa del "Estado social y democrático de derecho", conocido también como "Estado de bienestar".

Durante el auge del Estado de bienestar faltó la configuración de un conocimiento tecnológico que permitiera a la administración pública encarar realidades en proceso de cambio, mismas que exigían otra forma de interpretación y conceptualización para fortalecer los aspectos relacionados con la rentabilidad, la eficiencia, la productividad y la calidad de la acción estatal. En las condiciones actuales, la administración pública tiene un déficit para categorizar objetos de conocimiento impulsados por la complejidad empírica mensurable y a veces incommensurable.

De ahí que la innovación tecnológica sea aprovechada e incorporada para producir los sistemas metodológicos, organizacionales y funcionales que la propia administración pública necesita en su desarrollo aplicativo, puesto que la relación y correlación entre las realidades mundiales y locales plantean otro modo de categorizar los procesos, estructuras y comportamientos socioeconómicos.

La realidad social que observamos está hecha de una imbricación de dinámicas mundiales y locales, internas y externas. Frente a esta realidad insoslayable de nuestra época, la enseñanza y la investigación en ciencias sociales se han quedado con demasiada frecuencia inmóviles

²⁴ Leonardo Santana Rabell, "La situación actual y perspectivas del estudio de la administración pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública*, pp. 23-53.

y desprovistas de imaginación, encerradas en una especie de provincianismo y compartimentadas por países, disciplinas o paradigmas.²⁵

Es por ello que la investigación aplicada tiene que estimularse para generar las vetas metodológicas y epistemológicas que la administración pública requiere como ciencia social aplicada.

Nueva veta del conocimiento público-administrativo

Una de las fuerzas productivas que impactan, revolucionan y transforman las formas de vida en la sociedad y el Estado es, sin duda, la tecnología. Los cambios del presente tienen su impulso clave en el aprovechamiento de la tecnología. Todos los campos del saber humano son sacudidos, mejorados y cualitativamente desarrollados en la medida que la ciencia aplicada que es la tecnología, consigue perfeccionar los métodos, los procedimientos y las técnicas que son propias de las ciencias físicas, químicas, fisiológicas y matemáticas. En ellas hay progresos notables que dan cuenta de cómo la aplicación del saber tecnológico da como resultado avances notables en materia de innovación y creatividad.

En el terreno de las ciencias sociales, el uso de la tecnología ha brindado aportaciones sustanciales. Ejemplo de ello son la informática y la electrónica, que permiten una diversidad de operaciones para obtener, calcular, almacenar, proyectar y utilizar información en una diversidad de opciones tecnológicas. La utilización de la tecnología en las ciencias sociales permite también que los procesos estatales, gubernamentales y administrativos sean desarrollados con más eficacia. "Uno de los más turbadores y estimulantes descubrimientos de nuestro tiempo ha sido la ley de la aceleración de la historia. Y si esta ley ha tenido en algún sector una incidencia espectacular, ha sido precisamente en el de la tecnología."²⁶

Por ello, resulta importante que el conocimiento de la administración pública sea producido, conceptualizado, sistematizado y explicado con una orientación tecnológica, es decir, dando énfasis a los aspectos prácticos, entendiendo por práctica el dominio de los procedimientos y recursos que sustentan un campo de conocimiento.

²⁵ Alí Kazancigil, "Las ciencias sociales en una perspectiva mundial", p. 19.

²⁶ Gonzalo Fernández de la Mora, *Del Estado ideal al Estado de la razón*, p. 59.

La orientación tecnológica no consiste en un mero aprendizaje de los pasos o etapas que configuran la utilización de una técnica. Por el contrario, se refiere a una capacidad de inventiva para que los procesos de gobierno y de la administración pública tengan mejores rendimientos.

La sociedad abierta y el Estado promotor son la realidad espacial y temporal para que el *logos administrativo público* adquiera un significado tecnológico, esto es, un significado donde el conocimiento tenga caracteres empíricos, pragmáticos, utilitarios, calculados y aplicativos, mismos que sean objeto de tratamiento cuantitativo.

No hay duda de que las realidades gubernamentales y administrativas tienen elementos cualitativos que han sido explicados con amplitud por diversos sistemas de pensamiento. En cambio, lo que ha sido poco explorado, estudiado y evaluado son los elementos mensurables contenidos en los elementos cualitativos.

La medición de lo político, lo económico, lo administrativo y lo gubernamental es un capítulo que tiene particular importancia en momentos en que las realidades estatales se transforman con la velocidad que imponen los cambios en la sociedad abierta. En este sentido, el Estado como una realidad objetiva es algo creado y susceptible de ser conocido a partir de sus capacidades prácticas y su utilidad social.

De ahí que los aspectos mensurables sean fundamentales para situar la vida del Estado.

La bondad de un Estado se mide por su capacidad para realizar el orden, la justicia y el desarrollo [...] El orden social es un dato tan estadísticamente mensurable como sus contrarios, los desórdenes. No hay nada que discutir, sino que analizar y numerar. El desarrollo es una dimensión tan cuantificable, que únicamente reducido a cifras se expresa con un mínimo de precisión. Tampoco aquí hay nada esencial que debatir, sino que cifrar. Y, finalmente, la justicia distributiva es mensurable matemáticamente, no sólo en su vertiente material, que es la de la efectiva renta por habitante en relación con la cuota teórica, sino en su vertiente más íntima, como es la de las libertades básicas y las opciones educativas, profesionales, judiciales [...] El grado de cumplimiento de las tres dimensiones de la finalidad estatal es una realidad experimentable y medible, como la densidad o cualquier otra dimensión física, la cual no significa que no suscite problemas teóricos de verificación, como acontece incluso con los objetos de la química.²⁷

²⁷ *Ibid.*, p. 90.

Lo mensurable no es incompatible con lo cualitativo de la vida en sociedad. Antes bien, a partir de datos, estadísticas, coeficientes, ponderaciones y proyecciones es posible identificar los componentes básicos de las conductas sociales y de las decisiones gubernamentales. Con lo mensurable, "la crítica del Estado deja de ser una dialéctica especulativa para transformarse en una experiencia de laboratorio; abandona el ámbito de las ficciones y de las posibilidades, y se instala en el de las exigencias y los actos; ya no es caldo de cerebro, sino medición de la realidad".²⁸

Lo mensurable es factor que enriquece la comprensión de los problemas, carencias y necesidades de la sociedad, puesto que permite trabajar con datos que a su vez coadyuvan en la formación de categorías analíticas.

Desde un punto de vista metodológico las mediciones cumplen dos funciones. Los datos medidos tienen la ventaja de que permiten decidir con fiabilidad controversias acerca de la justeza de enunciados elementales; las operaciones de medida, al ser en principio repetibles, garantizan la intersubjetividad de la experiencia. Además, las mediciones son también de interés para la formación de categorías.²⁹

Con el concepto de lo mensurable es posible lograr un acercamiento al mundo físico de la administración pública con base en los siguientes elementos: 1) entenderla como un conjunto de realidades observables; 2) destacar los componentes empíricos de sus decisiones y acciones; 3) medir el grado de relación, interacción e interrelación de las acciones civiles, políticas y públicas, y 4) considerarla como actividad tangible que proporciona atención, servicios y bienestar a la sociedad y que puede cuantificarse, clasificarse y categorizarse con políticas intermedias y finales.

Los elementos mencionados permiten que los procesos de gestión de la administración pública sean insertados en lo que se denomina *tecnologías de gobierno*, las cuales aluden a un modo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de la sociedad abierta.

Las tecnologías de gobierno se caracterizan por concebir a la ad-

²⁸ *Ibid.*, p. 91.

²⁹ Jürgen Habermas, *La lógica de las ciencias sociales*, p. 180.

ministración pública de conformidad con su realidad política, económica y cultural. Tienen como propósito mejorar las capacidades que los estados tienen para dirigir a la sociedad.

Cabe destacar que el concepto tecnología de gobierno se retoma en la lógica en que Popper concibe el papel del ingeniero social. Para él, el ingeniero social

no se plantea ningún interrogante acerca de la tendencia histórica del hombre o de su destino, sino que lo considera dueño del mismo, es decir, capaz de influir o modificar la historia exactamente de la misma manera en que es capaz de modificar la faz de la tierra [...] A diferencia del historicista, quien cree que sólo es posible una acción política inteligente una vez determinado el curso futuro de la historia, el ingeniero social cree que la base científica de la política es algo completamente diferente; en su opinión, ésta debe consistir en la información fáctica necesaria para la construcción o alteración de las instituciones sociales, de acuerdo con nuestros deseos y propósitos. Una ciencia semejante tendría que indicarnos los pasos por seguir si deseáramos, por ejemplo, eliminar las depresiones, o bien, producirlas; o si deseáramos efectuar una distribución de la riqueza más pareja; o bien, menos pareja. En otras palabras: el ingeniero social toma como base científica de la política una especie de tecnología social.³⁰

Con base en lo expuesto, los componentes de las tecnologías de gobierno están dados por complejas y finas metodologías que destacan cómo racionalizar lo errático e irracional de la vida social. Es decir, de qué manera pueden gobernarse en el mejor sentido de la palabra, el cúmulo de hechos, condiciones y circunstancias que tienen su origen en las acciones individuales. Por eso, las tecnologías de gobierno se sitúan en un contexto mejor "cuando se valora al Estado *in actu* por su efectivo rendimiento en el cumplimiento de sus fines, se llega a un balance que no es perjudicial, sino factual; y las adhesiones que se suscitan no son polémicas y arbitrarias, sino categóricas y razonables".³¹

Por lo expuesto, el campo de la administración pública debe estar abierto para que sea configurado como una ciencia social tecnológica. Esto es, como un campo donde convergen los elementos cualitativos y cuantitativos que corresponden a su mundo físico, que no es otro que el mundo de la sociedad abierta.

³⁰ Karl Popper, *op. cit.*, p. 37.

³¹ Gonzalo Fernández de la Mora, *op. cit.*, p. 91.

La necesidad de nuevas categorías de estudio

Si la administración pública es aceptada como una ciencia social madura, con identidad propia, con objeto de estudio diáfano y con aportaciones que la categorizan de manera universal, no hay duda de que debe ser constantemente nutrida con nuevas categorías de estudio, con nuevos métodos y, sobre todo, pugnar porque sin perder su valía doctrinaria y teórica sea fortalecida con las aportaciones que derivan de las tecnologías modernas.

Esto significa que la administración pública, entendida como una ciencia social tecnológica, tiene su objeto de estudio delimitado que se vislumbra en la complejidad de los problemas, necesidades y acciones civiles y públicas que son impulsados por relaciones interdependientes, competitivas y plurales, y que los gobiernos se encargan de institucionalizar con políticas que permiten racionalizar la convivencia de los opuestos. Derechos humanos, vivienda, ecología, contaminación, transporte, empleo, salud, carestía, alimentación, así como la falta de luz, pavimentación y alcantarillado, son algunos ejemplos de problemas públicos.

El objeto de estudio de la administración pública como ciencia social tecnológica se caracteriza porque tiene una naturaleza empírica, observable y verificable. Es un objeto que se encuentra en el mundo físico de la sociedad y el Estado. No es un objeto producto de la lógica formal, sino un objeto categorizado a partir de comportamientos regidos por las leyes sociales del mundo moderno donde los cambios, la innovación tecnológica y las transformaciones juegan un papel por demás sobresaliente.

Es un objeto categorizado a partir de realidades inéditas, sujetas a la gran velocidad del cambio histórico y a la intensidad de la tasa de cambio. Tales realidades no pueden explicarse con patrones del conocimiento ortodoxo y convencional, propio de hechos predecibles, regulares y constantes.

Es cierto que las ciencias sociales tienen que hacer un buen número de esfuerzos para responder adecuadamente a la demanda social. Sus capacidades de observación y de análisis son rebasadas regularmente por el ritmo de los acontecimientos. Ante acontecimientos cada vez más complejos y globales, el mundo sufre un déficit de pensamiento innovador y de políticas efectivas.³²

³² Alí Kazancigil, *op cit.*, p. 21.

Las realidades presentes con orientación al futuro exigen nuevos conceptos, nueva interpretación y nueva sistematización para estudiarlos. Entendidas como problema, son realidades que requieren métodos y metodologías novedosos para ser abordadas con innovación conceptual y teórica. "Una nueva ciencia surge cuando se abordan nuevos problemas con métodos nuevos y por esa vía se descubren verdades que inauguran nuevos puntos de vista significativos."³³

Consecuentemente, las nuevas realidades de la administración pública tienen que abordarse con la *aportación de las ciencias positivas*. Entre las categorías que se deberá incorporar en la versión tecnológica de la administración pública con el propósito de *nutrir sus capacidades de gestión* destacan las siguientes: racionalidad histórica, racionalidad tecnológica, tecnologías de gobierno, eficiencia social, utilidad estatal, eficiencia gubernamental, eficiencia intermedia, eficiencia final, utilidad pública, utilidad política, utilidad administrativa, capacidad de gobierno, mercado político, mercado económico, calidad total, bien social, publicitación del poder, acción individual, acción comunitaria, legitimidad administrativa, concertación política, política de la oferta, rendimiento administrativo, rentabilidad financiera y gestión pública, realismo gubernamental, racionalidad pública, realismo político y realismo administrativo.

Con las categorías señaladas es posible destacar el significado de la administración pública en su faceta tecnológica. El hecho de que la administración pública pueda tener un estatuto tecnológico, no significa que deba desvincularse de las aportaciones de otros campos de conocimiento.

Por el contrario, la versión tecnológica de la administración pública debe caracterizarse por la *concurrentia pluridisciplinaria* del saber científico y técnico. Es decir, no se propone una visión unidisciplinaria porque limitaría su alcance y contribuciones.

Las aportaciones de la ciencia política, la sociología, la economía neoclásica, el derecho, el conductismo, la teoría de la organización, la psicología, las matemáticas, la investigación de operaciones, la estadística, el análisis de sistemas y la teoría de juegos son fundamentales para fortalecer a la administración pública como una ciencia social tecnológica.

El énfasis en los aspectos aplicativos, pragmáticos y heurísticos, no conlleva a excluir el mundo de las ideas ni de la interpretación

³³ Max Weber, "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", *Ensayos de metodología sociológica*, p. 57.

conceptual. Por el contrario, los problemas públicos, políticos, sociales y económicos son cada vez más amplios y complejos. Desde el ángulo del gobierno, atañen al interés común, mismo que se enlaza con las formas de asociación, participación, representación e institucionalización que la sociedad decide instituir. Desde el gobierno, lo común de los problemas sociales tiene relación con las distintas esferas que integran la sociedad como cuerpo vivo y activo.

Es difícil hoy día que los gobiernos puedan dar respuestas generales o totalizadoras a los problemas de la sociedad abierta, ya que éstos reclaman una especificidad para su estudio y tratamiento. Las grandes propuestas para formular planes rectores de acción gubernamental son inoperantes en momentos en que lo regional, lo comunitario y la descentralización política rebasan, con su complejidad, las soluciones planificadas que nacen de las decisiones de cúpula;

... si descuidamos por un momento nuestra vigilancia y no fortalecemos nuestras instituciones democráticas, dándole, en cambio, cada vez más poder al Estado mediante la "planificación" intervencionista, podrá sucedernos que perdamos nuestra libertad [...] Si planificamos demasiado, si le damos poder al Estado, entonces perdemos la libertad y ése será el fin de la planificación.³⁴

Una de las ventajas de la administración pública en cuanto ciencia social tecnológica es que puede descender a las particularidades de los problemas sin perder de vista la relación de conjunto que tienen la sociedad y el gobierno. De este modo, todo lo que no pueden considerar ni prever los patrones teóricos y convencionales de la administración pública, sería objeto del campo tecnológico, mismo que tendría características de adaptabilidad y flexibilidad crecientes ante la existencia de contextos turbulentos e imprevisibles.

Conclusión

Ante el cúmulo de hechos inéditos que enfrentan los estados y sus administraciones públicas, es necesario que junto al contenido humanístico, positivo y liberal de la propia administración pública se incurriera por la senda de las aportaciones tecnológicas. Esto con el propó-

³⁴ Karl Popper, *op. cit.*, p. 311.

sito de erigirla en un campo disciplinario capaz de aportar elementos innovadores que permitan transformar y mejorar la calidad de la acción gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1992.
- Ballesteros, Carlos y José Luis Talancón, *El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica*, México, UNAM, 1986.
- Carmona, Fernando, "Nuestra América ante el nuevo orden mundial", *Revista Ensayos*, México, UNAM-Facultad de Economía, núm. 16, 1992, pp. 28-29.
- Colmeiro, Manuel, "De la ciencia administrativa", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Homenaje al maestro Gabino Fraga, 1982.
- Deutsch W., Karl, *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
- Drucker F., Peter, *Las nuevas realidades*, Barcelona, Hermes, 1989.
- Fernández de la Mora, Gonzalo, *Del Estado ideal al Estado de la razón*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1972.
- Fernández Poncela, Anna, "Avances y retrocesos en el proceso europeo", en *Página Uno*, periódico *Uno más Uno*, enero 2 de 1994.
- Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- Habermas, Jürgen, *La lógica de las ciencias sociales*, México, Tecnos, 1993.
- Kazancigil, Ali, "Las ciencias sociales en una perspectiva mundial", *Revista Universidad de México*, México, UNAM, núm. 491, 1981, pp. 19-22.
- Offe, Claus, "Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales", *Vertientes de la modernización*, México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1990.
- Popper R., Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Santana Rabell, Leonardo, "La situación actual y perspectiva del estudio de la administración pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, 1992.
- Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar, 1971.
- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1982.
- Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración pública", en Dwight Waldo, *Administración Pública*, México, Trillas, 1970, pp. 33-95.