

omar guerrero*

dialéctica de la administración pública

Introducción

Este ensayo no versa sobre el cambio de la administración pública ni sobre las consecuencias de este cambio. Más bien trata con las **causas** del cambio. Tales causas, sin embargo, no se refieren a los motivos de un rey, príncipe, primer ministro o presidente, por los cuales se reforma la administración pública. Por tanto, tampoco estudia la reforma administrativa.

Lo que me interesa son las **causas sociales e históricas**, no las personales o institucionales, del cambio de la administración pública y, por tanto, de su existencia misma. Estas causas se resumen en la dialéctica de la administración pública como **cosa concreta**, es decir, como sujeto histórico con existencia propia. Así, como algo existente, tal como lo son la sociedad, la economía o la política, por no citar otros casos, la administración pública tiene en su seno contradicciones que hacen que en ella se sucedan mutaciones radicales hacia formas superiores de existencia.

Este ensayo, conforme lo expuesto, analiza aquellas contradicciones que producen los cambios de la administración pública, es decir, su cambio como sujeto histórico.

* Investigador del Centro de Investigación de Administración Pública, FCPS de la UNAM.

La administración pública

Para comprender los cambios de la administración pública primero hay que entender el significado de la administración pública. Existe un virtual acuerdo entre los politólogos, en los diferentes momentos del desarrollo académico de la administración pública, en el sentido de concebirla como una fase del proceso gubernamental, a saber, la fase dinámica, el **quehacer gubernamental**. Por lo tanto, la administración pública es el gobierno en acción, consiste en el trabajo de los gobernantes.¹

Acerca de la administración pública han sido formuladas una y mil definiciones y una y mil veces los pensadores han acertado; tales aciertos, no obstante, tienen una validez parcial porque han percibido la administración pública bajo el influjo de un enfoque. Todo enfoque, por naturaleza, es una visión parcial de la realidad en estudio; por esta razón, la mejor definición de administración pública es aquella exenta de sofisticación y exageradas ambiciones. La definición más completa es la más simple, la menos pretenciosa, la más general, es decir, aquella que comprende la administración pública como un comportamiento **evidente, visible**, aquella que concibe la administración pública como **el gobierno en acción, como el trabajo del gobierno**.

¿Cuál es, entonces, el contenido del trabajo del gobierno? Es "el desarrollo y compulsión de controles, el establecimiento y manejo de servicios".² En este concepto se resumen las cualidades universales que muestran la administración pública como sujeto histórico cambiante en su forma, sin cambiar su contenido; es decir, presenta la cualidad cambiante del trabajo gubernamental, a la vez que la cualidad inmutable de su contenido. En otras palabras, en tanto que cambia la **forma** del trabajo del gobierno, permanecen perennes sus elementos esenciales, esto es, el desarrollo y compulsión de controles, el establecimiento y manejo de servicios. Es **universal** en todo gobierno imponer controles y suministrar servicios; es **particular** a cada gobierno dar una modalidad específica a la imposición de controles y suministro de servicios.

Los elementos inmutables son, empero, los factores de los cuales emerge el cambio; estos elementos que en tiempos de tranquilidad toman la forma de fuerzas constructivas, en épocas de tensión

¹ Wilson definió la **administración pública** como la "parte más evidente del gobierno; es el **gobierno en acción**; es el ejecutivo, el operativo, la parte más visible del gobierno". ("The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887, p. 198).

Gulick, por su parte, define a la administración pública como "las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el **trabajo del gobierno**". ("Politics, Administration in the 'New Deal'", *The Annals*, september, núm. 169, 1933, p. 60.)

² Gulick, *op. cit.*, p. 60.

encarnan en fuerzas destructivas. Son, por tanto, factores polares que funcionan como contrarios y son, al mismo tiempo, el motor de la existencia y desarrollo de la administración pública como sujeto histórico. En un polo, el control no expresa sino **dominación**, y ésta, **explotación**; y en el otro, los **servicios** están acompañados por la tutela. Estos cuatro elementos, explotación y dominio, tutela y servicio, dan la clave para comprender el cambio de la administración pública.

La sociedad y las diferentes esferas que la integran, las instancias, instituciones y organizaciones que brotan de ella, avanzan y hacen historia en la medida en que en su seno dan cabida a elementos contradictorios. La administración pública no es la excepción de la regla, sino su confirmación: en su seno han sido engendrados los elementos opuestos que producen su cambio.

Primera contradicción

No conocemos con precisión el origen de las primeras clases gobernantes; para Weber fueron los patriarcas, para Wittfogel los déspotas orientales, para Mosca los guerreros. En todo caso, sea por la tradición, el poder total o el control de las armas, lo importante es que la clase gobernante exigió y obtuvo la obediencia de la clase de los cultivadores, produciéndose, como consecuencia, la división social entre productores y explotadores. Por lo tanto, el dominio **per se** no existe, sino que se da como la manifestación más clara de la explotación.

La explotación, es decir, la obtención de la propia subsistencia del hurto del trabajo ajeno, da la clave de la dominación. Los gobernantes pueden regir desde el momento que otros trabajan para ellos, a partir de que nace una división entre el trabajo material y el trabajo intelectual, cuando los productores producen para ellos como para los gobernantes y la sociedad en su conjunto. La dominación, sin embargo, no es el mero efecto de la explotación, sino su complemento y recíproco; la explotación no se concibe sin la dominación, la dominación carece de sentido sin la explotación: cierto es que se explota para subsistir, pero también lo es que se domina para explotar.

De estas condiciones, en las cuales una clase explota y domina a las demás, ha nacido como producto histórico y social una organización, que no es otra cosa que una extensión funcional de la clase gobernante: la administración pública. Lo que en el alba de la civilización los patriarcas y señores patrimoniales hacían por ellos mismos, en los imperios históricos y el Estado moderno es realizado por un cuadro administrativo profesional. El ejercicio del poder, el dominio y la explotación, ha pasado por delegación

de los gobernantes a la administración pública, para que actúe en su nombre. El arte de gobernar en las sociedades complejas ha requerido la emergencia de políticos y administradores públicos que lo ejerzan en apoyo de los gobernantes; de este hecho, buen testimonio nos legó Weber con su **Política como vocación**.

La explotación de los productores por parte de los gobernantes, y en su beneficio, tiene como contrapartida la pauperización de los primeros. Del trabajo de los productores se genera un excedente que es expropiado por los gobernantes, dándose para los trabajadores el magro beneficio de reproducir su propia fuerza de trabajo; después de dar a Dios lo de Dios y al César lo del César, el productor sólo conserva lo esencial para subsistir. Priva entonces la protección de esa fuerza de trabajo, que a manera de la gallina de los huevos de oro puede llegar a agotarse; se gesta entonces, como necesidad social, la **tutela** de la clase gobernada por parte de la gobernante. Instituciones asistenciales y de seguridad social, de vivienda y protección al salario, nacen acompañadas de abundante legislación en la cual se establecen los "derechos" de los gobernados.

A la par de la tutela, la sociedad entera requiere **servicios** de la más variada naturaleza: agua, electricidad, vías de comunicación, **transportación**, correos, teléfonos, etcétera. De estos servicios los gobernados obtienen la parte de ratón y frecuentemente son compensados por medio de subsidios y concesiones como, por ejemplo, la exención del impuesto personal, el abaratamiento del transporte, etcétera.

La administración pública resume en su seno su propia contradicción: de una parte, el establecimiento y compulsión de controles (legislación regulatoria, reglamentos, tributación, licencias, permisos, autorizaciones); de otra, manejo y suministro de servicios (salubridad, comunicaciones, seguridad social, servicios municipales). Como la deidad hindú de cuatro brazos, la administración pública en dos manos esgrime las espadas del dominio y la explotación, mientras que en las otras dos sostiene los escudos de la tutela y el servicio. Es esta contradicción la primera condición para el cambio y desarrollo de la administración pública, la clave de su destrucción total en una sociedad y su renacimiento, desde las cenizas, en otra completamente diferente.

Una administración pública que sólo explotara y dominara, o bien, únicamente tutelara y sirviera, sólo se concebiría en la mente de los hombres, pero no en sus vidas reales. Si históricamente alguna administración pública sólo hubiera explotado y dominado a los gobernados, hubiera consumido rápidamente su fuerza de trabajo y el objeto de su dominio y, con ello, abierto el abismo de la propia destrucción de los gobernados; opuestamente, si sólo tutelara y sirviera, como en **Utopía**, hubiera entregado a los

governados los medios materiales necesarios para derrocar a los gobernantes y crear un régimen diferente al hasta entonces vigente. La administración pública no va, por supuesto, del infierno al cielo dantescos, sino que, por así decirlo, en ella se encierran al mismo tiempo el infierno de la expropiación y el cielo de la protección. La administración pública, hasta nuestros días, siempre actuó como parte de los poderosos, pero siempre, también, dio a los gobernados la protección que para ellos deseaban los gobernantes.

De esta contradicción emerge necesariamente un conflicto, que no es sino parte del conflicto social, y de éste, el cambio. De nueva cuenta los recién llegados al poder establecen e imponen controles, manejan y aportan servicios, creándose la contradicción otra vez en el seno de la administración pública, hasta desembocar en el conflicto y luego en la restauración y, como consecuencia, el renacimiento de la contradicción. De este movimiento dialéctico ha venido hasta nuestros días la administración pública como sujeto histórico.

Segunda contradicción

Hemos analizado la primera contradicción, es decir, aquella que tiene verificativo en el seno de la administración pública como una fase del gobierno; ahora estudiaremos aquella otra que existe en el gobierno como totalidad y que afecta la administración pública como parte.

Todo gobierno se fija objetivos determinados y al respecto pone bajo cálculo los recursos necesarios para alcanzarlos. Sin embargo entre fines y medios hay un **vacío de eficiencia**; este vacío ha de ser llenado por la acción de la administración pública. No obstante existe una contradicción, porque las políticas del gobierno siempre son más ambiciosas que las capacidades reales de sus acciones. Esta contradicción es más evidente si concebimos al gobierno como totalidad y sintetizamos la complejidad de su estructura en dos componentes simples: política y administración, definiendo a las dos nociones de manera funcional, es decir, recíprocamente.

Tomamos por definición del gobierno la elaborada por Gaetano Mosca y que lo concibe como totalidad: el **gobierno**, "más que el consentir o prohibir las modificaciones de la constitución o las leyes, **consiste en dirigir como un todo** la maquinaria financiera, militar, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen".³ Esta maquinaria total es el gobierno y está compuesta

³ Gaetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1896, p. 171.

por dos fases: dirección o influencia sobre la dirección, esto es, la **política**; y realización o cristalización de esa dirección, es decir, **administración**. Wilson resumió esta dicotomía analítica planteando una definición funcional en la cual política significa "planes generales" y administración "medios específicos".⁴

Una vez que hemos establecido esta doble definición funcional se puede apreciar mejor la segunda contradicción. Política y administración se conciben como diferentes, pero no como contrarias; lo que es contradictorio es el alcance de su reciprocidad: en tanto que la política es formulación de planes generales, es decir, presunciones y diseños, la administración es medios específicos, es decir, lo que ha de obrar, hacer las cosas. De un lado, planes, presupuestos, proclamas, discursos; del otro, actividades, hechos, obras, realizaciones. Siempre existe, entonces, un esfuerzo por ajustar lo inajustable, relacionar fines con medios y, como resultado, el equilibrio o la tensión.

Los gobernantes sostienen el equilibrio hasta que la situación se hace insostenible; la administración pública ha sido incapaz de hacer lo que la política le dictó, porque no tuvo ni la capacidad material ni intelectual para realizarlo. El cambio sobreviene y nuevamente el gobierno recientemente constituido se plantea propósitos que trascienden su capacidad de obrar. La administración pública nunca puede llenar cabalmente el vacío de eficiencia, pero esta contradicción es la que históricamente se ha traducido en su forma de sobrevivencia.

La segunda contradicción pone al descubierto la realidad de la política gubernamental que, en ningún caso, puede entenderse como aislada; la política gubernamental, la **política pública**, no se concibe sino articulada a la administración gubernamental, la **administración pública**. Si bien la política es hegemónica en función de la administración, la administración es condicionante en función de la política. La contradicción nace por cuanto siendo la política hegemónica sobre la administración, es la administración como condicionante la que establece el alcance real de los propósitos gubernamentales. Por tanto, la contradicción no es superable reformando la administración ni reformando el gobierno, sino transformando la sociedad. La política pública y la administración pública son un producto social y existen como unidad en el gobierno, en tanto que el propio gobierno también es un producto social en el que se sintetizan las contradicciones sociales.

De este modo, entre la política y la administración median necesidades sociales; la administración pública absorbe de la sociedad lo que ha de consumir en ella. Por tanto, la capacidad de

⁴ Wilson, *op. cit.*, p. 212.

acción de la administración pública en la sociedad depende de la capacidad de acción que tiene la sociedad para liberarse de los tentáculos de la administración pública. De las fases del gobierno, la administración pública es la más **evidente y visible**, pero para los gobernados; la administración pública está encajada en la carne viva de la sociedad civil y de ella extrae todo aquello que es necesario para la existencia de la clase gobernante. De este modo, la política pública siempre está planeando con holganza los propósitos gubernamentales, y la administración pública siempre está tratando de llevarlos a la práctica; entre ambas, empero, vive la contradicción entre fines y medios y, por tanto, la tendencia dialéctica al cambio en pro de una conjunción imposible.

Conclusión

La administración pública sobrevivió hasta nuestros días porque cambió. Ha cambiado porque derivó hacia formas superiores de existencia. Es una forma superior de existencia porque vive ahora y no se encuentra en el sepulcro, junto a otras formas sociales que sucumbieron. No sucumbió porque en su seno hay contradicciones; sin contradicciones aparece el estancamiento, la esclerosis, la fosilización.

Hoy en día el Leviatán administrativo del Estado moderno es la forma histórica más avanzada de administración pública, porque las contradicciones de sus elementos abolieron una a una aquellas formas administrativas que le precedieron. Sin contradicciones, la administración pública no hubiera podido pasar del modo de producción asiático al capitalista; si el capitalismo no hubiera adoptado el modelo administrativo oriental, que le heredó el imperio romano, la administración pública no sería sino un fósil momificado estudiado como curiosidad histórica.

El día que desaparezcan las contradicciones en la administración pública habrá desaparecido la propia administración pública.