

---

## LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\*

FRANCISCO GIL VILLEGAS

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno.

Incrustada eminentemente en un contexto delimitado por una *racionalidad instrumental*, la administración pública es identificada por los manuales ortodoxos de la disciplina como el agente instrumental de la política pública, cuyos fines se encuentran definidos por la voluntad política. En principio, la distinción entre “política” y “administración” otorga un carácter de medio instrumental a la segunda, a fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la primera.<sup>1</sup> Al referirse así al caso británico, S. E. Finer nos dice que, en teoría, el gabinete debe circunscribirse a definir los planes de gobierno, dejando a los departamentos administrativos la mera ejecución de éstos.<sup>2</sup> Ahora bien, por lo menos en el mundo anglosajón, la perspectiva ortodoxa que separa tajantemente la política de la administración fue anunciada de manera precursora en el brillante ensayo de Woodrow Wilson titulado “The Study of Administration”, el cual fue publicado en el segundo volumen del *Political Science Quarterly* desde junio de 1887.<sup>3</sup>

De acuerdo con Wilson, la ciencia de la administración pública constituía a fines del siglo XIX, “el último fruto del estudio de la ciencia política”. A pesar de que la administración es la parte más visible del gobierno y es “tan vieja como el propio gobierno”, el estudio de la ad-

\* En el centenario del natalicio de Karl Mannheim (1893-1947)

<sup>1</sup>S. E. Finer, *A Primer of Public Administration*, Londres, Frederik Muller, 1950, p. 14.

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. 65.

<sup>3</sup>Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, junio de 1887, pp. 197-222.

ministración pública, a diferencia del de la política, es un fruto relativamente tardío porque

Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia política hasta que este siglo [el XIX] superó su primera juventud y comenzó a cultivar el conocimiento sistemático como su flor más característica.<sup>4</sup>

Al delimitar “con precisión” el campo de estudio de la administración pública, Wilson procede a establecer la tajante distinción entre “política” y administración”, que a partir de entonces se asocia a la visión ortodoxa de esta disciplina.

El campo de la administración —nos dice Wilson— es un campo de negocios. Ha sido apartado del apresuramiento y la pugna propios de la política, en la mayor parte de sus aspectos se halla incluso al margen del controvertible campo del estudio constitucional. Es una parte de la política únicamente de la manera en que el sistema de contabilidad doméstica forma parte de la vida de la sociedad; únicamente como la maquinaria participa en el producto manufacturado [...]. Así, la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas.<sup>5</sup>

La idea de una tajante escisión entre política y administración no es, sin embargo, una aportación original de Wilson, como él mismo lo confiesa en su artículo de 1887 al dar como fuente de inspiración para tal distinción el nombre del eminente teórico suizo Johann Kaspar Bluntschli, autor de los tres volúmenes de *Lehre vom modernen Staat* (1875-1876) de los cuales bebieron también Max Weber, Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen. Con apoyo en las frases más expresivas de la obra de Bluntschli para fundamentar la tesis de la separación entre política y administración, Woodrow Wilson considera necesario

[...] separar la administración tanto de la política como del derecho. La política, dice Bluntschli, es una actividad del Estado “en cosas grandes y universales”, al paso que “la administración en cambio es la actividad del Estado en cosas individuales y de poca monta. La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico” [...] Una gran parte de la administración va de *incógnito* para la mayor parte de

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 209-210.

la gente, confundiéndose a veces con los “manejos” políticos o bien con los principios constitucionales, [pero] la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general es un acto de administración.<sup>6</sup>

A fin de fijar claramente la versión ortodoxa de la separación entre política y administración expuesta por Wilson hemos seleccionado la siguiente frase lapidaria de su brillante y seminal artículo:

Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos, pero la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa.<sup>7</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XX la tajante distinción de Wilson se vio sujeta a una profunda crítica. Es cierto que también Max Weber parecía estar de acuerdo con la nítida división entre política y administración. Pero la gran diferencia entre los dos autores radica en que mientras Wilson planteó la distinción en términos de una descripción fáctica, Max Weber la utilizó únicamente con el propósito metodológico de construir tipos ideales, susceptibles de aplicarse después a investigaciones empíricas concretas.<sup>8</sup>

La sociología política de Max Weber es, como todos sabemos, una sociología de la dominación fundamentada en tipos ideales; en ella se pone a prueba la validez de la dualidad comprensión-explicación incluida en la definición de la noción de “sociología” en la primera página de *Economía y sociedad*, como “la ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y sus efectos”. En cualquier tipo de dominación hay también, para Weber, un elemento susceptible de ser captado por medio de la *Verstehen* y que estaría constituido por el conjunto de creencias y motivaciones que legitiman un determinado tipo de dominación. La legitimidad debe captarse así por medio de la comprensión interpretativa, tal y como ésta aparece en la primera parte de la definición de sociología interpretativa a la que hemos hecho referencia. Pero Weber considera también que en todo orden de dominación hay un elemento de relación causal configurado por la manera en que el dominador *controla* y distribuye sus recursos económicos, militares y, sobre todo, administrativos. En el tipo de dominación tradicional, por ejemplo, Weber distingue entre

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 210-211.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>8</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 5.

los subtipos de dominación feudal, patrimonial y sultanista, en función de si el control sobre los recursos económicos y administrativos es centralizado, como en el patrimonialismo y el sultanismo, o delegado, como en el caso del feudalismo. La acción social es explicada aquí "causalmente en sus desarrollos y sus efectos", con lo que se satisface la segunda parte de la definición de sociología referida más arriba.

De esta forma, debería quedar claro que los tres tipos puros de dominación ni aparecen nunca con su pureza conceptual en la realidad empírica ni se circunscriben exclusivamente al Estado moderno ni agotan todos los tipos de dominación que puedan darse en la historia, pues siempre es posible construir nuevos tipos ideales para explicar realidades peculiares como, por ejemplo, la del caciquismo. Lo más importante para los propósitos centrales del presente artículo radica, sin embargo, en que la separación entre "política" y "administración" en la construcción de los tipos ideales de la sociología política de Max Weber tiene una función *metodológica* y no se presenta como una descripción fáctica o normativa de cómo se da empíricamente o cómo debería darse esta relación en instancias concretas de dominación. Por otro lado, al ser tan importante para Weber la variable de la legitimidad en la explicación de los diversos tipos de dominación, no se sostienen interpretaciones como la que hizo Talcott Parsons en el Congreso de Sociología de Heidelberg en 1964, según la cual Weber quedaría colocado por su análisis de la burocracia moderna en calidad de "heraldo del fin de las ideologías".<sup>9</sup> Pero tampoco se sostiene la interpretación opuesta de Jürgen Habermas quien, en ese mismo Congreso, se fue al otro extremo de Parsons al clasificar simplistamente a Weber como un *decisionista* emparentado con Carl Schmitt porque "lejos de haber roto el encantamiento de la ideología, más bien la fortaleció".<sup>10</sup>

Vale la pena considerar aquí brevemente la interpretación de Habermas sobre el proyecto de la cientificación de la política en Max Weber porque, pese a su reduccionismo, sintetizó una visión muy difundida durante muchos años sobre la manera en que supuestamente Max Weber veía la relación entre política y administración. De acuerdo con esta interpretación, reduccionista, por no tener en consideración el importante papel de la ética de la responsabilidad en la política moderna:

<sup>9</sup> Véase Talcott Parsons, "Value-freedom and Objectivity", en Otto Stammer (ed.), *Max Weber and Sociology Today*, Oxford, Basil Blackwell, 1971, p. 48.

<sup>10</sup> Jürgen Habermas "Discussion on Value-freedom and Objectivity", en Otto Stammer, *op. cit.*, p. 66. Para una discusión de por qué puede considerarse la interpretación decisionista de Weber como simplista, véase F. Gil Villegas, "Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt", *Foro Internacional*, núm. 117, julio-septiembre de 1989, pp. 129-152.

Max Weber nos legó precisiones claras sobre la relación entre saber especializado y práctica política. La famosa confrontación que lleva a cabo entre poder de los funcionarios y liderazgo político está al servicio de una estricta separación entre las funciones de los expertos y las funciones del político. Éste se sirve del saber técnico, pero el ejercicio del dominio y de la autoafirmación exige, por encima de eso, la imposición interesada de una voluntad decidida. En última instancia, la autoafirmación política no puede fundamentarse a sí misma de forma racional, sino que, más bien, lleva a efecto una *decisión* entre valores y convicciones en pugna, que escapan a una argumentación concluyente y que permanecen inaccesibles a una discusión comprometida [...] La racionalidad en la elección de los medios va aparejada con la declarada irracionalidad en la orientación hacia los valores, fines y necesidades. Pues es esa completa división del trabajo entre la pericia y formación técnica de los cuadros generales de la burocracia [...] por un lado, y el instinto y voluntad de poder de los líderes por el otro, lo que, de hacer caso a Weber, posibilita una cientifización de la política.<sup>11</sup>

Antes de pasar a discutir otra interpretación clásica mucho más rica y acertada de lo que implicaba el proyecto de la “cientifización de la política” de Max Weber, conviene aclarar por qué la interpretación de Habermas no está bien fundamentada al atribuirle a Weber las características de un modelo *decisionista*.

Es cierto que, en la eterna pugna entre los valores últimos, para Weber no había forma de demostrar, de manera absoluta y definitiva, la superioridad de un valor sobre otro. Pero para él se podía ser consecuente en el apego y seguimiento estricto a los principios seleccionados dentro de la pluralidad valorativa y dirimir las posibles *consecuencias* de una acción tomada en función de un valor, y no de otro, de acuerdo con un criterio basado en la “ética de la responsabilidad” como mejor alternativa, al menos en el ámbito de la política, frente a una rígida “ética de la convicción” que no calcula las últimas consecuencias de una acción por estar apegada a principios considerados como absolutos e incommovibles. En este sentido, Wolfgang Schluchter ha demostrado convincentemente que Max Weber no era un *decisionista* puro, como creía Habermas, sino que su inclinación por el criterio de la *Verantwortungsethik* le permitió criticar racionalmente consideraciones prácticas y tomar acciones, no en función de decisiones arbitrarias, sino más bien en función del cálculo de las consecuencias posibles abiertas a las diversas opciones de acción. Así, el pluralismo axiológico de Weber presupone la multiplicidad de

<sup>11</sup> Jürgen Habermas, “Política científica y opinión pública”, en *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 132-133. (Traducción ligeramente enmendada de acuerdo con la versión en la lengua original.)

posiciones básicas, fácticamente existentes o teóricamente posibles, dentro de las cuales puede darse la crítica y la discusión racional. Según Schluchter, a través de esta interpretación crítica se puede demostrar la inclinación de Weber por la “ética de la responsabilidad” frente a la “ética de convicción” y, con ello, su posición no sería ya la de un *decisionista* sino la de un “racionalista crítico”, puesto que:

[...] la ética de responsabilidad formula el mismo postulado del racionalismo crítico, por ejemplo, de Hans Albert: “debes exponer incluso tus creencias y valores más profundos a la crítica y hacerlos examinar en función de sus probables consecuencias”. No hay, ni puede haber, soluciones finales. De esta manera, aun cuando la concepción de Weber sobre la relación entre conocimiento y decisiones contiene ciertamente algunos elementos [...] decisionistas, el componente crítico predomina claramente y, por ello, desde una perspectiva teórica, el modelo de Weber es fácilmente transformable en el del racionalismo crítico.<sup>12</sup>

Así pues, frente a los peligrosos deslices decisionistas, Max Weber se ve protegido por su pluralismo axiológico y su inclinación a la ética de la responsabilidad en el ámbito de la política, la cual, a su vez, deriva de su pluralizada noción de racionalidad.

Los problemas ideológicos de la legitimidad, los elementos metodológicos de la construcción de tipos ideales y el papel de la ética de la responsabilidad en la relación de la política con la administración son retomados en una obra clásica, pero poco leída, donde se aborda el tema de la “cientificación de la política” de Max Weber; nos referimos al tercer capítulo de *Ideología y utopía* de Karl Mannheim. En efecto, en el capítulo titulado “Perspectivas de una política científica: la relación entre la teoría social y la práctica política”, Mannheim inicia la discusión con la provocadora interrogante de ¿por qué no existe una ciencia de la política?; y en un claro y fructífero diálogo con la conferencia weberiana de “La política como vocación”, Mannheim tratará de resolver, entre otras cosas, la relación del conocimiento científico especializado con la práctica política. El gran obstáculo para la existencia de una ciencia de la política radica, según Mannheim, en que en el ámbito del pensamiento social y político es inevitable que surjan diferencias de estilos de pensamiento que se extiendan incluso al ámbito de la lógica misma. Resulta ingenuo estipular entonces la autonomía de una ciencia de la adminis-

<sup>12</sup> Wolfgang Schluchter, “Wertfreiheit und Verantwortungsethik. Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik bei Max Weber”, en *Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber*, Frankfurt, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, 1980, p. 72.

tración pública que esté por encima de las ideologías, las contiendas y los partidos políticos. En las distintas maneras de conceptualizar la forma de llevar a cabo las rutinas administrativas y el ejercicio de las políticas públicas van implícitas, se quiera o no, diversas concepciones de cuál es la mejor manera, fáctica o normativa, de realizar el orden y la práctica políticos:

Un problema —nos dice Mannheim— no puede resolverse oscureciendo sus dificultades, sino tan sólo si éstas se plantean tan aguda y pronunciadamente como sea posible. Por lo tanto, nuestra tarea consistirá definitivamente en establecer la tesis de que, en política, el planteamiento de un problema y las técnicas lógicas que es preciso emplear varían con la posición política del observador.<sup>13</sup>

A fin de verificar esta tesis, Mannheim construye, siguiendo la metodología weberiana, cinco tipos ideales de pensamiento histórico-político, centrándose para ello sobre todo en la relación entre teoría y práctica. Ahora bien, estos cinco tipos ideales, contruidos en 1929, podrían parecer relativamente obsoletos en 1993. Sin embargo, ésa es una mera apariencia, pues es posible actualizarlos en función de diversos modelos de teoría política y de administración pública de los últimos años, con lo cual expresaríamos la vigencia conceptual que sigue teniendo la construcción típica ideal de la célebre obra de Mannheim. Los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo contruidos por Mannheim son: 1) Conservatismo burocrático; 2) historicismo conservador; 3) pensamiento democrático liberal burgués; 4) concepción socialista comunista, y 5) fascismo autoritario.

La tendencia fundamental del conservatismo burocrático consiste en tratar de convertir todos los problemas políticos en problemas administrativos. Como resultado de esa tendencia, Mannheim pone el ejemplo de que la mayoría de los libros de historia de la ciencia política alemana hasta 1929 habían sido, *de facto*, tratados de administración; esta unilateralidad es explicable en función del peso de la tradición de la burocracia prusiana, de la cual habían surgido los principales tratadistas alemanes, pero también por el hecho de que la esfera de acción del funcionario público sólo podía darse dentro de los límites marcados por el ámbito jurídico. En consecuencia, el funcionario del conservatismo burocrático es incapaz de ver que detrás de la gestación de cada ley se encuentran representados y negociados intereses y cosmovisiones de grupos sociales

<sup>13</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia. An Introduction to the Sociology of Knowledge*, Londres, Kegan Paul, 1936, p. 104.

específicos. Sin embargo, ese funcionario toma el orden específico prescrito por una ley concreta como si fuera el orden natural de las cosas en general, y no comprende que cada orden racionalizado es tan sólo una de las muchas formas en que son reconciliadas fuerzas irracionales socialmente en conflicto. La racionalidad de la mentalidad legalista administrativa construye así sistemas cerrados y estáticos de pensamiento y se encuentra constantemente ante la paradójica tarea de tener que incorporar en su sistema nuevas leyes que surgen de la interacción de fuerzas reales como si tan sólo se tratara de elaboraciones adicionales del sistema original.<sup>14</sup>

Por lo tanto, toda burocracia, en concordancia con el énfasis peculiar sobre su propia posición, suele generalizar su experiencia particular y perder de vista el hecho de que el ámbito administrativo y el orden armónicamente funcional representan tan sólo una parte de la realidad política total. El pensamiento burocrático no niega la posibilidad de una ciencia de la política, pero la considera idéntica a la ciencia de la administración. Así, hace caso omiso de los factores irracionales y cuando éstos, a pesar de todo, irrumpen visiblemente en escena, son manejados como simples y "rutinarios asuntos de Estado". Una expresión clásica de este punto de vista se halla contenida en el dicho originado en esos círculos de que "una buena administración vale más que la mejor constitución".<sup>15</sup>

La modernización del conservatismo burocrático en la década de los noventa aparece en el familiar modelo *tecnocrático* donde la relación de dependencia del especialista con respecto al político parece invertirse y este último se convierte aparentemente en mero órgano ejecutor de una *intelligentsia* científica con posgrados en economía y gobierno, preferentemente de Harvard, Yale, Princeton, Chicago o Stanford. A medida que la investigación de sistemas y sobre todo los procesos de *decision-making* y *rational choice* proporcionan no solamente nuevas técnicas para la práctica política, introduciendo mejoras en los instrumentos tradicionales, sino también una racionalización de la decisión en cuanto tal por medio de estrategias calculadas y automatismos en el propio proceso de decisión, parecen imponerse al reducido margen de decisión de los líderes políticos las restricciones y coacciones lógicas de "las cosas mismas", cuyos representantes resultan ser curiosamente los propios especialistas con sus posgrados en Harvard, Yale, Princeton, Chicago o Stanford.

En suma, la actividad decisoria que le queda al político en este tipo de Estado tecnocratizado resulta mínima o francamente ficticia, porque

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 106.

en el mejor de los casos su actividad consiste únicamente en rellenar los huecos que dejan libres las todavía existentes imperfecciones de la racionalidad administrativa. Con todo, la iniciativa de acción ya la tienen aquí el análisis científico y la planificación técnica. El Estado se convierte en un mero órgano ejecutor, como dice Habermas, de una administración íntegramente racional.<sup>16</sup> La crítica de Hermann Lübbe a la indispensable autopercepción tecnocrática de los nuevos expertos radica en que hacen pasar como coacción de la propia lógica de las cosas lo que en realidad, y como siempre, sigue siendo política, mucha política y sólo política.<sup>17</sup> Sin embargo, esta crítica, como bien señala Habermas, vuelve a situarnos en un “modelo decisionista ampliado”, porque aunque el espacio de las decisiones puras se haya reducido considerablemente en función del crecimiento de los medios de la racionalidad tecnocrática, la problemática de las decisiones políticas va quedando desmontada hasta no quedar de ella más que un último reducto: el núcleo irracional de la decisión de última instancia (como por ejemplo, “¿a quién dejaré como mi sucesor?”), el cual ya no es en absoluto susceptible de una ulterior racionalización tecnocrática.<sup>18</sup>

A diferencia del modelo tecnocrático que piensa que todo es en última instancia racionalizable, el segundo tipo ideal de Mannheim, el conservatismo histórico, se caracteriza por advertir plenamente ese ámbito irracional en la vida del Estado, el cual escapa a la posibilidad de control y de manejo por parte de la administración; reconoce que existe una zona desorganizada e imposible de medir que es propiamente la esfera de la política.

A fines del siglo XVIII, Edmund Burke declaraba así que “la ciencia de construir un Estado es como cualquier otra ciencia experimental, que ni debe ser enseñada *a priori* ni existe ningún tipo de breve experiencia que sea capaz de instruirnos en esa ciencia eminentemente práctica”.<sup>19</sup> Para Mannheim son evidentes las raíces sociológicas de esta tesis, ya que expresa la ideología de la nobleza dominante en Inglaterra y en Alemania, la cual legitimaba la pretensión de que sólo la buena cuna y la buena educación proporcionan ese “no se qué” de la política y del buen gobernante, pues sólo con la pertenencia a un linaje de muchas generaciones que hayan compartido el liderazgo político se adquiere ese *savoir affaire* imprescindible para el buen gobierno. Se trata, en síntesis, de la justifi-

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, “Política científica y opinión pública”, *op. cit.*, páginas 133-134.

<sup>17</sup> Hermann Lübbe, citado en J. Habermas, *op. cit.*, p. 136.

<sup>18</sup> Véase J. Habermas, *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>19</sup> E. Burke, citado en Mannheim, *op. cit.*, p. 107.

cación para un gobierno exclusivo de la aristocracia. Para un líder político de esta clase, poseer un mero conocimiento correcto y el dominio de algunas leyes y normas no es suficiente para poder gobernar bien:

Mientras que la burocracia desconoce el aspecto político de una situación debido a sus prejuicios administrativos, la nobleza se siente desde el principio en esa esfera como en su propia casa [...] En tal esfera, el mezcquino manual administrativo resulta inútil, pues no es posible deducir mecánicamente de las premisas que se plantean la solución a los problemas reales.<sup>20</sup>

La teoría histórico-conservadora aborda primordialmente problemas que trascienden la esfera administrativa. La administración no puede fabricarse artificialmente con métodos mecánicos, sino que crece, se desarrolla y se resuelve de manera espontánea. El líder político deberá poseer así un instinto innato, aguzado por una larga experiencia que lo conduzca a la solución correcta de los problemas.

La modernización del historicismo conservador en la segunda mitad del siglo XX la proporcionó el libro de Michael Oakeshott titulado *Rationalism in Politics*. La gran lacra de la modernidad a partir del siglo XVI ha sido el creer que todas las artes pueden aprenderse racionalmente por medio de libros y manuales. Pero así como la lectura de *The Joy of Cooking* no va a generar por sí misma chefs de alta cocina, ni la lectura y obediencia a las reglas de *Cómo ganar amigos* nos va a hacer más populares, o la lectura del *Masters & Johnson* nos va a convertir necesariamente en un "atleta del orgasmo", así tampoco la lectura de *El príncipe* de Maquiavelo nos va a convertir en grandes políticos o en buenos administradores públicos. Maquiavelo bien sabía los límites del conocimiento técnico y, cuando ofreció su famoso libro a Lorenzo de Medici para ganarse una asesoría, no ofreció únicamente el libro sino también su propia persona. No fue Maquiavelo, nos dice Oakeshott, sino sus seguidores, quienes creyeron en el poder *abracadabrante* de la técnica: "fueron ellos los que creyeron que el buen gobierno no era otra cosa que administración pública y que podía además aprenderse en un libro".<sup>21</sup> Esos "racionalistas" de la política son los culpables de la degeneración y decadencia del arte del buen gobierno, pues "la tradición y el hábito político, que hasta no hace mucho era posesión común de todos los contendientes en la política inglesa, han sido sustituidos por una vulgar disposición de ánimo racionalista".<sup>22</sup> Para colmo de males, ese racionalista de la política

<sup>20</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 107.

<sup>21</sup> Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics*, Londres, Methuen, 1962, p. 25.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 32.

creo sinceramente que un entrenamiento en algún conocimiento técnico es la única educación que vale la pena; es más, "de veras se cree que una licenciatura en administración pública es la defensa más segura contra la seducción del demagogo y las mentiras del dictador".<sup>23</sup>

Para cuando Michael Oakeshott tomó posesión en 1961 de la principal cátedra de ciencia política en la London School of Economics, su gran preocupación se originaba en el grave ataque racionalista que estaba sufriendo la educación a través de las universidades. En su conferencia inaugural como titular de la nueva cátedra, intitulada "El estudio de la 'política' en una Universidad", Oakeshott defendió la idea de que el buen político y el buen administrador es el universitario formado en una auténtica tradición humanista y no el especialista en técnicas específicas. El estudio de la llamada "administración pública" no debería darse en una universidad, sino en los politécnicos y en las escuelas vocacionales.<sup>24</sup> Oakeshott defendió así, en plena LSE, la tradición británica de confiar las responsabilidades administrativas de sus gobiernos a caballeros bien educados en humanidades con manejo del griego y del latín y sin una especialización en alguna área técnica. La grandeza del *British Empire* se dio, en buena medida, gracias a que contó con excelentes administradores que se habían educado en Platón, Tucídides y Cicerón y no en la técnica especializada de la administración pública. Desde el siglo XIX los administradores británicos habían sido seleccionados sobre la base de exámenes competitivos, principalmente entre los estudiantes graduados de Oxford y Cambridge. Esos exámenes no medían el conocimiento del sustentante en derecho administrativo, como en el continente europeo, ni en alguna otra área directamente relacionada con la administración pública, sino que más bien se concentraban en el conocimiento de los clásicos y las humanidades. Tal sistema de reclutamiento buscaba producir administradores generalistas, inteligentes y de una amplia educación, libre de perspectivas profesionales inmediatas y parroquiales, para que aprendieran, sobre la marcha, la administración y las actividades que estaban administrando. La administración pública se concebía más en términos de proporcionar asesoría a los ministros y menos en términos de un manejo técnico especializado en algún área administrativa. En 1968, sin embargo, Oakeshott perdería parte de su gran lucha como heredero del historicismo conservador de Burke, cuando un comité de investigación sobre el servicio civil de carrera, bajo la dirección de Lord Fulton, proporcionó recomendaciones para ampliar la base del reclu-

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>24</sup> Michael Oakeshott, "The Study of 'Politics' in a University", en *Rationalism in Politics, op. cit.*, p. 329.

tamiento e introducir un mayor grado de conocimiento administrativo especializado. De cualquier modo, la idea de que la enseñanza de la política en una universidad no puede circunscribirse a sus aspectos "científicos", puesto que tal actividad tiene mucho de arte, filosofía y aprendizaje artesanal, sigue vigente en varias áreas de la educación británica, donde se coincide con Oakeshott en que hay una esencia de la política que no puede ser abordada con un planteamiento racionalista ni con técnicas de administración pública.

El elemento identificado por Oakeshott con el nombre de "racionalismo" sería precisamente el que Mannheim consideraba distintivo del tercer tipo ideal de pensamiento político-administrativo, es decir, el tipo democrático-liberal burgués. El surgimiento de la burguesía, nos dice Mannheim, se vio acompañado de un "intelectualismo" extremo. El término "intelectualismo", tomado de la sociología de Simmel, se refería básicamente a los mismos elementos que Oakeshott incluyó en su definición de "racionalismo": un modo de pensamiento que o no reconoce los elementos vitales de voluntad, interés, hábito y emoción, o que, si los llega a reconocer, considera que pueden ser fácilmente aprendidos, dominados y manejados por la razón.

Tal intelectualismo burgués demandó expresamente una política científica y, de hecho, procedió a fundar tal disciplina. Así como la burguesía fundó las primeras instituciones para canalizar la lucha política, así también creó un ámbito sistemático para la nueva disciplina de la política.<sup>25</sup>

Sin embargo, de la misma manera en que el parlamentarismo liberal expresa una racionalización formal del conflicto social pero no una solución al mismo, el pensamiento burgués obtiene también una mera y aparente intelectualización formal de elementos inherentemente irracionales. Desde luego que la teoría democrático-liberal burguesa está consciente de los elementos irracionales, pero es lo suficientemente "intelectualista" como para tratar de dominarlos mediante la discusión y la crítica racional. Este tipo de teoría se lanza así, con un optimismo envidiable, a conquistar una esfera política donde la participación crítica y democrática de todos sus miembros acabe por reducir al mínimo todos los elementos irracionales de esa esfera.<sup>26</sup> La administración pública debe llevarse a cabo en un plebiscito cotidiano, controlado y estimulado por la participación de una opinión pública crítica, responsable, racional y diversificada.

<sup>25</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia...*, *op. cit.*, pp. 108-109.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 109-110.

La modernización del intelectualismo democrático-liberal burgués en el siglo XX puede encontrarse en el racionalismo crítico y la ingeniería fragmentaria de la sociedad abierta propuesta por Karl Popper. Como es sabido, para el racionalismo crítico el conocimiento científico no avanza por medio de una acumulación de hipótesis empíricamente verificadas sino más bien por medio de un incesante proceso de conjeturas y refutaciones, donde las respuestas a los problemas planteados deben ser vistas siempre como soluciones tentativas, sujetas a un proceso *falsacionista* eliminatorio, a fin de formular nuevos problemas que, a su vez, deben sujetarse nuevamente al proceso *falsacionista*. Para el racionalismo crítico también las ciencias aplicadas serán más eficientes y racionales en la medida en que se ajusten a este criterio de conocimiento científico y sean capaces de operacionalizarlo. El mejor programa de políticas públicas, por ejemplo, será aquel que proponga soluciones tentativas al problema del tráfico o de los vendedores ambulantes de las grandes urbes, y las sujete después a una prueba *falsacionista* mediante una comunicación con la opinión pública y los puntos de vista de los gobernados a quienes van a afectar directamente esas políticas, a fin de, si es necesario, refutar la solución tentativa inicial para replantear el problema, proponerle una nueva solución tentativa basada en los señalamientos apuntados por la opinión pública y los gobernados, y volver a sujetar la nueva solución tentativa al criterio *falsacionista*, con el objeto de llegar no a una solución final y definitiva, sino más bien a una reformulación del problema.

El argumento subyacente del racionalismo crítico consiste en concebir nuestro conocimiento en general, y el del funcionamiento de la sociedad en particular, como falible y en todo caso inadecuado para las tareas de una gran planificación social. Para Popper, la acción racional siempre debe tener en cuenta las falibilidades e imperfecciones de nuestro conocimiento. Políticas públicas como la construcción de poliductos en zonas urbanas, o el trazo de los ejes viales, o la instalación de una central de abastos deben ponerse siempre en práctica con criterios incrementalistas, de tal manera que sus efectos negativos puedan ser corregidos tan pronto surjan y antes de que puedan causar daños todavía mayores.

Los argumentos de Popper para seguir el método incrementalista en las reformas sociales y en las políticas públicas se encuentran así en íntima correspondencia con su descripción de la naturaleza y el crecimiento del conocimiento científico. La ciencia, en general, también se desempeña de acuerdo con un criterio gradualista, por lo menos en dos aspectos. Primero porque progresa no por medio del descubrimiento de grandes verdades definitivas sino meramente por medio de una simple *aproximación* a la verdad, es decir, por el desarrollo de teorías de verosimilitud

creciente. En segundo lugar avanza por modificaciones graduales a su tradición, creencias y métodos.<sup>27</sup>

Por lo mismo, para el racionalismo crítico ya no es posible diseñar, de cara a los problemas generados por el cambio social, reformas infalibles que prevean de antemano respuestas a todos y cada uno de los detalles de su aplicación. Toda reforma lleva implícita una infinidad de consecuencias no previstas. La verdadera acción racional debe tener en cuenta, todo el tiempo, las imperfecciones de nuestro conocimiento y todos debemos participar democráticamente en la corrección de sus deficiencias y limitaciones. Ni el más original científico, como Einstein, o el más genial y creativo de los dirigentes políticos, como Gorbachov, está libre del error. En suma, el enfoque incrementalista del racionalismo crítico propone un elemento democrático en el diseño mismo de su esquema institucional para resolver problemas y conflictos sociales al enaltecer la argumentación racional, la persuasión y la demostración crítica sin recurrir a la violencia o a la manipulación estratégico-decisionista. En este sentido, a pesar de todas sus modificaciones, el racionalismo crítico es el heredero del intelectualismo demócrata liberal y para esta perspectiva no debe haber separación entre los ámbitos de la política y la administración, ya que, en principio, la administración pública debe desarrollarse democráticamente.

El cuarto tipo ideal de pensamiento político administrativo construido por Mannheim es el socialista marxista, que tiene en común con el pensamiento conservador la no negación de la esfera irracional, la cual no es ni sublimada como en el pensamiento burocrático ni abordada de una forma intelectualista como si fuera racional a la manera democrático-liberal. Sin embargo, el marxismo se distingue del pensamiento conservador en que concibe esta relativa irracionalidad como potencialmente comprensible a través de nuevos medios de racionalización.<sup>28</sup> En efecto, para Mannheim el marxismo reconoce la irracionalidad relativa de la esfera política, pero a diferencia del pensamiento conservador no se contenta con una mera aceptación de lo irracional sino que trata de eliminar lo más posible ese ámbito por medio de un nuevo esfuerzo de racionalización.

¿Cómo podemos explicar —se pregunta Mannheim— esta singular característica, que consiste en combinar un irracionalismo extremo con un racio-

<sup>27</sup> Véase Karl Popper, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1983, y Karl Popper, *Conocimiento objetivo*, Madrid, Tecnos, 1982.

<sup>28</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 114.

nalismo igualmente extremo, de tal manera que surja de esta fusión un nuevo tipo de racionalidad "dialéctica"?<sup>29</sup>

El pensamiento marxista "aparece así como el intento de racionalizar lo irracional".<sup>30</sup> El elemento irracional es absorbido en el concepto de transformación dialéctica. Las tendencias dominantes de la esfera política no son construidas aquí como combinaciones matemáticamente calculables de fuerzas sino más bien como capaces, en un momento dado, de súbita transformación si son sacadas abruptamente de la órbita de sus tendencias originales.

Desde el leninismo hay una larga historia de actualizaciones y modernizaciones del pensamiento marxista. Nosotros consideraremos aquí únicamente dos casos radicales recientes y emparentados entre sí: el de Claus Offe y el de Jürgen Habermas. En su obra *Contradicciones del Estado de bienestar*, Offe procede a señalar todas las irrationalidades que generan crisis sistémicas en el capitalismo tardío del Estado de bienestar, a fin de proponer una salida racionalizada, en dirección marxista, a esa crisis endémica. Esta última consiste en que el Estado capitalista avanzado tiene que buscar una creciente planificación e intervención, a fin de obtener el necesario apoyo legitimatorio de las masas, sin transgredir los límites de la libertad de mercado y de la acumulación de capital, sin los cuales no puede funcionar ningún sistema capitalista. Es decir, el Estado capitalista avanzado encuentra los límites estructurales a la expansión de sus actividades económicas y de planificación social en el momento en que esta expansión amenaza con suspender las condiciones de libertad de mercado e inversión, al subordinar las unidades de producción a la lógica de las decisiones político-administrativas y no a la lógica de la acumulación privada del capital. El problema crucial se resume así, para los administradores del Estado capitalista avanzado, en la cuestión más concreta de cómo evitar que el proceso regulador del aparato estatal se desvíe hacia la adquisición de una lógica autónoma, plenamente estatista e intervencionista, y llegue a suprimir a la larga el dominio de las relaciones de intercambio privado.

En forma resumida, esta incapacidad proviene de imperativos autocontradictorios de política estatal: si bien debe organizar las consecuencias sociales disfuncionales de la producción privada, se supone que la política estatal no debe lesionar el primado de la producción privada. Sin embargo, si la política estatal quiere ser correcta, se ve forzada a apoyarse en medios que

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 118.

violan la relación capitalista dominante o bien socavan las exigencias funcionales —la legitimidad y la competencia administrativa— de la propia regulación estatal.<sup>31</sup>

Offe señala, en consecuencia, las irracionalidades estructurales del funcionamiento del sistema capitalista, como lo han hecho todos los marxistas desde el propio Marx pero con mejores instrumentos técnicos y adaptando su aparato crítico a las condiciones del funcionamiento del Estado capitalista en la segunda mitad del siglo XX. La salida racionalizada al problema de esta crisis estructural, sin embargo, no se plantea de manera tan clara y contundente como en el pensamiento marxista clásico. No obstante, la salida racionalizada implícita es clara: hay que sacar abruptamente al Estado moderno de la órbita de sus tendencias irracionales originales y esto sólo puede lograrse en la dirección de un modelo socialista como supuesta respuesta racional a “la crisis en el manejo administrativo de las crisis”.<sup>32</sup>

La crítica de Habermas al funcionamiento del capitalismo avanzado no se centra tanto en la cuestiones del manejo de las relaciones privadas de intercambio o de la acumulación privada del capital, sino más bien en el problema de la legitimidad. Por otro lado, su respuesta racionalizada al problema de la crisis de legitimidad del Estado capitalista avanzado es abiertamente heterodoxa y “revisionista” frente al cuerpo teórico central de la ortodoxia marxista. Habermas sostiene así que la “cientificación” del proceso político tiene que llevar necesariamente a una crisis de legitimidad de los sistemas políticos en las sociedades capitalistas avanzadas de Occidente, entre otras cosas porque las fuerzas gemelas de la burocracia y de la ciencia han alterado todo el carácter esencial del proceso de toma de decisiones. La tendencia creciente a establecer los problemas políticos ya no en términos ideológicos sino en términos pragmáticos —sobre el supuesto de que, al menos en principio, pueden ser resueltos en forma satisfactoria con una tecnología social científicamente diseñada— es vista por Habermas como algo que necesariamente desemboca en un socavamiento del consenso democrático. El crepúsculo de las orientaciones ideológicamente significativas es, según Habermas, el corolario de la decadencia de las filosofías políticas tradicionales, y esa irracionalidad sustantiva acabará por vengarse de la sociedad científicamente administrada. En las sociedades capitalistas avanzadas el Estado

<sup>31</sup> Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Alianza Editorial, 1988, p. 71.

<sup>32</sup> Véase Claus Offe, “Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política”, en C. Offe, *op. cit.*, pp. 41-71.

ya ha dejado de ser una entidad significativa, fuera del desempeño de sus funciones como garantizador de una prosperidad creciente y gasto social para todos. El avance de las formas tecnocráticas de los procesos de toma de decisiones y la constante demanda, tanto de los partidos políticos como de los gobiernos, hacia la asesoría científica de diversos tipos equivale a una auténtica "seudodespolitización" de la política. El proceso de toma de decisiones políticas ha evolucionado poco a poco hacia un aparente asunto meramente técnico, en el que el ciudadano individual ya no tiene nada que decir ni posibilidad de influir, en un sentido o en otro, en la decisión que finalmente será tomada.<sup>33</sup>

La salida racionalizada de Habermas al diagnóstico de la irracionalidad sustantiva del capitalismo avanzado no fue, sin embargo, de corte ortodoxo. El agente social del interés emancipatorio no es, ni puede ser, el proletariado industrial ni los intelectuales ni las feministas ni tampoco los ecologistas. Más bien es la humanidad en su conjunto. El gradual debilitamiento del orden normativo y del consenso político tradicional de *todas* las sociedades industriales, y no sólo de las capitalistas, acabará por socavar definitivamente la legitimidad de las actuales formas de dominación, y entonces podrá llevarse a cabo una exhaustiva crítica y desmantelamiento de todas las formas de ejercicio de la racionalidad instrumental, estratégica y manipuladora. La comunicación no distorsionada entre individuos libres, autónomos y racionales podrá por fin concluir el proyecto iluminista de la modernidad.<sup>34</sup> El caso de Habermas evidencia así, por sí solo, que todavía no ha llegado la era del "fin de las ideologías".

El último tipo ideal de pensamiento político presentado por Mannheim es el fascismo, el cual ya no discutiremos aquí en su forma tradicional sino en su "actualización" en el modelo decisionista totalitario elaborado por el *Krönjurist* del nacionalsocialismo: Carl Schmitt. Este autor ha sido considerado, entre otras cosas, el acuñador del término de "Estado total" y el defensor más lúcido de la institución política de la dictadura como forma de gobierno más afín y consecuente con las tendencias racionalizadoras del Estado moderno. Para Schmitt, sólo en una dictadura se puede llevar hasta sus últimas y lógicas consecuencias la esencia del funcionamiento técnico del Estado moderno. La eficacia de este funcionamiento depende de que el interés técnico instrumental no se vea distorsionado por otro tipo de consideraciones.

<sup>33</sup> Véase Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como "ideología"*, *op. cit.*, pp. 53-112; y Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

<sup>34</sup> Véase Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 2 vols., 1989; y Jürgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989.

[...] resultará imposible que una organización funcione bien si las personas encargadas de la ejecución reclaman, en virtud de cualesquiera intereses, una cooperación o control independientes que partan de puntos de vista distintos al del funcionar técnico en cuanto tal.<sup>35</sup>

Schmitt presenta ejemplos convincentes de cómo se paralizarían o entorpecerían las comunicaciones si en las funciones administrativas de una empresa de transportes o en una oficina de correos, los empleados antepusieran intereses ajenos a los del transporte o a los del correo; pero obviamente no pudo considerar cómo precisamente ese tipo de racionalidad llevó a la incuestionable cremación de judíos en Auschwitz, donde los burócratas encargados del proceso simplemente “cumplieron órdenes” sin cuestionar el funcionamiento técnico como tal, y en donde no se contradijo ni la perfección técnica de la organización ni el fin último propuesto por la autoridad soberana de la institución dictatorial en la que se enmarcaba tal funcionamiento técnico. En este caso se respetó pulcramente el ideal instrumental administrativo de Schmitt, según el cual:

[...] dentro del ejecutivo que funciona bien, una vez que están dados los presupuestos para ello, no hay ya ningún acuerdo, convenio ni consulta con el órgano del ejecutivo.<sup>36</sup>

La dictadura representa así el medio instrumental más afín al surgimiento del Estado moderno, el cual es, en esencia, una organización técnica y ejecutiva. En este surgimiento hay una triple dirección hacia la dictadura

integrada por el racionalismo, la tecnicidad y la ejecutividad [que] señala el comienzo del Estado moderno; éste ha nacido de una técnica política. Con él comienza, como reflejo teórico, la noción de razón del Estado [...]. El ejército y el servicio civil burocrático adiestrado, los “ejecutivos”, constituyen la médula de este Estado, el cual es por esencia ejecutivo.<sup>37</sup>

La posición pluralista y parlamentaria, defendida digamos por Weber o Kelsen, es un estorbo al desarrollo de la tecnicidad porque introduce alternativas y consideraciones no instrumentales, todo lo cual socava, según Schmitt, la esencia auténtica de la política moderna. Las instituciones políticas alternativas y el pluralismo parlamentario son vistos como

<sup>35</sup> Carl Schmitt, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 43.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 44.

anacrónicas reproducciones de los “poderes indirectos intermedios” de una era premoderna, es decir feudal y medieval. Iglesias, sindicatos, universidades autónomas, partidos de oposición, *todos* son aberraciones político-institucionales incompatibles con la esencia técnica del Estado absolutista moderno. El valor del Estado, que aparece en el siglo XVI y se difunde por el continente europeo, radica en que es una máquina político-administrativa limpia, precisa y exacta, la gran máquina, la *machina machinarum*. A partir del siglo XVII se desarrolla un proceso de “neutralización” que culmina, coherentemente, en la tecnificación general. El nuevo Estado “delega así su valor, su verdad y su justicia en su capacidad técnica”<sup>38</sup>. Lapidariamente Schmitt afirma en consecuencia: “la máquina estatal funciona bien o no funciona en absoluto”.<sup>39</sup> Como su función consiste en poner fin a la inseguridad de la guerra civil, aquello que no pueda acabar la guerra de todos contra todos *no* es un Estado. Este Estado no puede aceptar en su seno poderes indirectos de origen medieval como los parlamentos, las iglesias, las universidades autónomas y los sindicatos porque son disfuncionales al buen desempeño de la máquina, donde “la maravillosa instrumentación de una moderna organización estatal exige una voluntad y una racionalidad unitarias”.<sup>40</sup>

La correcta evolución, lógica e histórica, del Estado moderno es vista así por Schmitt como un proceso que, en función de la natural e incontenible expansión de la tecnicidad y la racionalidad instrumental, debe conducir finalmente al Estado total donde la técnica más alta quede enlazada con la más alta autoridad y se eliminen todas las formas indirectas de poder. Al referirse a la historia moderna europea, Carl Schmitt estipula claramente que el Estado liberal, pluralista y parlamentario es tan sólo un estadio inferior, incluso una desviación, frente a la consecuente y natural forma política de la modernidad constituida por el Estado total. Este “viraje”, natural y normal hacia el Estado total en el siglo XX, estaba “programado”, según Schmitt, desde el surgimiento del Estado absolutista moderno en el siglo XVI. Hobbes había captado genialmente esa esencia con su concepción del *leviatán*; pero trágicamente este proyecto fracasó en Inglaterra, su país de origen, donde no se pudo desarrollar correctamente la tendencia natural del Estado moderno hacia la dictadura.

Curiosamente Schmitt pretende situarse, en su defensa técnica del Estado total, más allá de las ideologías. La obra clásica de Schmitt, *La*

<sup>38</sup> Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Feschlag eines politischen Symbols*, Berlín, Hanseatische Verlagsanstalt, 1938, p. 69.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 118.

*dictadura*, no defiende en efecto ningún principio ideológico del fascismo o del nacionalsocialismo; tan sólo expone las supuestas razones técnicas e históricas de por qué la forma de gobierno más adecuada y eficiente para la consecución de los fines que se proponga el Estado moderno es la dictadura, independientemente del contenido específico de las metas propuestas o fijadas por los líderes políticos de ese Estado (hegemonía racial, industrialización, desarrollo económico, sociedad sin clases o socialismo en un solo país). No importa si ese Estado persigue el predominio de la raza aria o la dictadura del proletariado, pues en ambos casos se toman decisiones efectivas dentro de un marco organizativo acorde con la racionalidad instrumental y el coherente funcionamiento técnico administrativo del Estado moderno. Lo importante, parece decirnos Schmitt, no es si la organización política moderna es una dictadura del proletariado o de algún otro agente, lo que importa es que sea una dictadura donde se tomen decisiones efectivas que sean aplicadas incuestionablemente por la maquinaria administrativa para garantizar la integridad del Estado total, única forma de Estado acorde con la esencia de la era contemporánea que se caracteriza y define por su tecnicidad y su racionalidad instrumental.

Sin embargo, la forma misma de concebir el funcionamiento administrativo de este Estado ya es ideológica. Schmitt constituye un caso extraño donde de manera no consciente y explícita se presenta la eficiencia técnica como una ideología autoritaria.

La presentación actualizada de los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo construidos por Mannheim nos permite resolver, apoyados en él, varias interrogantes cruciales sobre la relación entre ciencia política y administración pública. Una de ellas consiste en demostrar que es muy difícil sostener la tajante separación entre administración como medios y política como fines, entre otras cosas porque todavía no ha llegado la era ni del fin de las ideologías ni del fin de la historia. La eficiencia técnica del modelo tecnocrático justifica tan sólo los medios instrumentales para obtener las metas organizativas fijadas, pero no puede justificar o legitimar las metas mismas. Estas últimas sólo pueden ser legitimadas por ideologías y sistemas de valores. Incluso dentro de los más modernos aparatos estatales tecnocráticos, la ciencia y la tecnología tienen que operar dentro de los límites marcados por la ideología y los intereses políticos. Los dirigentes políticos requieren todavía de insúmos ideológicos, por más objetivos que aparentemente puedan ser, para legitimar sus proyectos y planes de gobierno, así como su propia autoridad.

En los cinco tipos ideales presentados se ha visto también hasta qué punto las diversas concepciones del funcionamiento técnico administra-

tivo están indisolublemente vinculadas con posiciones políticas valorativas. El racionalismo crítico no acepta como auténticamente racional ninguna forma administrativa que no sea corregida constantemente en función de las refutaciones presentadas a sus proyectos por parte de la opinión pública y la participación democrática. El modelo decisionista totalitario, por el contrario, no considera como racional cualquier cuestionamiento de los cuadros administrativos hacia los fines decididos autoritariamente por el líder político. La acción comunicativa de Habermas considera, a su vez, que la forma más elevada de racionalidad es la que ve, kantianamente, en todos y cada uno de los individuos, a fines en sí mismos y no a medios, de tal forma que un manejo administrativo instrumental no sería auténticamente racional.

Ahora bien, la demostración de la permanencia de valores e ideologías en el proceso político administrativo no debería llevarnos a la conclusión de que no es posible una ciencia de la política. Después de encontrar elementos ideológicos en los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo, Mannheim llegó más bien a una respuesta positiva aunque condicionada frente a este problema:

Si resumimos todo lo que hemos presentado —afirmaba Mannheim en 1936— podemos responder afirmativamente a la cuestión de si es posible una ciencia política y si puede ser enseñada. Desde luego que nuestra solución implica una forma de conocimiento muy diferente a la que [los positivistas] considerarían como válida. El intelectualismo puro no toleraría una ciencia que está tan íntimamente relacionada con la práctica [...] La política como ciencia, en la forma de una sociología política, nunca es un ámbito cerrado y terminado de conocimiento que pueda ser separado del continuo proceso a partir del cual se ha desarrollado. El conocimiento político está siempre en un proceso continuo de transformación y, sin embargo, se encuentra también conectado con la corriente de la cual surgió.<sup>41</sup>

El hecho de que la ciencia política no se adecue plenamente a una concepción positivista de la ciencia no significa que algo esté mal con la política. Más bien debe ser un estímulo para revisar toda nuestra concepción de lo que debe ser una ciencia social. En el caso de ciencias como la de la política y la administración pública, que están tan directamente involucradas con la práctica, el problema de su cientifización es sumamente grave si se tiene un marco positivista de interpretación de la ciencia. Pero es posible salir de este dilema si nos movemos más bien en un horizonte definido por la hermenéutica y lo que Weber llamaba la “relación a valores” o *Wertbeziehung*. Mannheim afirmaba, en consecuencia,

<sup>41</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, pp. 146 y 152.

en relación con esta perspectiva de origen weberiano, que su tesis principal era sostener que el conocimiento político es imposible si pretende evadir o nulificar “la relación a valores” en el origen del conocimiento político mismo. Sin embargo, hay una enorme diferencia entre un enfoque ingenuo que no es consciente de la manera como los valores condicionan el proceso político administrativo y un enfoque que delimita claramente el ámbito de influencia de esos valores.

La quintaesencia del conocimiento político —nos dice Mannheim— parece radicar en el hecho de que el crecimiento técnico del conocimiento no elimina las decisiones, sino que en todo caso las aplaza cada vez más. Pero lo que ganamos a través de esta retirada de las decisiones es una ampliación de nuestro horizonte de visión y un mayor dominio racional de nuestro mundo. El hecho de que la sociología del conocimiento nos dé nuevas bases de análisis, no nos exime de la responsabilidad de tener que llegar a tomar algunas decisiones. Todos aquellos que temen que un creciente conocimiento de los factores determinantes que entran en la formación de sus decisiones venga a amenazar su “libertad” pueden estar tranquilos. En realidad, el que ignora los factores más importantes y actúa bajo la presión inmediata de factores determinantes que le son desconocidos es el que es menos libre y se halla mucho más predeterminado en su conducta. Siempre que nos damos cuenta de un determinante que nos ha dominado, lo eliminamos del campo de la motivación inconsciente para colocarlo en el de lo controlable, lo calculable y lo objetivo. La elección y la decisión no son por ello eliminadas; al contrario, los motivos que previamente nos dominaban se convierten en elementos controlables. Así, cuando el principio de la ética de responsabilidad comienza a alborear, la acción debe tomar en consideración las posibles consecuencias de una decisión en la medida en que sean calculables.<sup>42</sup>

En este sentido, debemos estar conscientes de que la eliminación definitiva de las ideologías es finalmente una aspiración utópica de corte positivista que genera nuevas formas de dominación. Más bien debemos delimitar con claridad y precisión cuáles son los elementos valorativos involucrados en una toma de posición política y en el manejo del proceso administrativo, el cual tampoco puede estar exento de un relativo condicionante ideológico en las posibilidades de su éxito y eficacia.

El fracaso de Estados Unidos en la guerra de Vietnam es un buen ejemplo de la forma en que las posibilidades de éxito de un proceso administrativo están comprometidas indisolublemente con la posibilidad de tener sólidos insumos ideológicos. Con todo su poderío tecnológico, las burocracias civiles y militares de Estados Unidos no fueron capaces

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 169-170.

de alcanzar las metas que les habían sido fijadas, en principio porque no tuvieron una buena justificación ideológica para la guerra. Vietnam hizo evidente el error básico de la tesis del fin de las ideologías, cuando ésta presupone que la sociedad y la tecnología de las sociedades industriales avanzadas tienen ahora una hegemonía autosuficiente y autojustificadora; el desastre de Vietnam reveló la debilidad fundamental de la conciencia tecnocrática. Por ello, tampoco es correcta la tesis de Habermas, según la cual la tecnología se convierte en una nueva ideología que reemplaza las viejas formas de ideología; en todo caso el avance tecnológico reprimiría los componentes ideológicos, al inhibir la adaptación y la creatividad ideológicas.

En el máximo punto de una supuesta administración pública plenamente científica y racional, por encima de los partidos y los conflictos políticos, y que por lo mismo ya no necesitará de la disciplina de la ciencia política para tomar decisiones efectivas, racionales y eficientes, surge el problema de que, de algún modo y en algún punto, permanece la necesidad ineluctable de una justificación ideológica. La llegada de la tercera generación de computadoras, el control de la información, el sistema de telecomunicaciones electrónicas y la cientifización y refinamiento del análisis de la toma de decisiones no han podido eliminar la "molesta" necesidad de los insumos ideológicos.

De esta manera, el mercado de las ideologías, incluso en los sistemas tecnocratizados de administración pública racionalizada, parece aumentar en vez de decaer. Aparentemente el crecimiento del subsistema tecnocrático dentro del marco burocrático tradicional ha puesto barreras y límites a las fuerzas puramente políticas. Pero la racionalidad de la nueva tecnocracia se desarrolla dentro de los límites marcados por los líderes políticos y los clásicos constreñimientos estructurales de la burocracia tradicional. Nuestros flamantes y científicos administradores públicos encontrarán, después de dejar la universidad, que son censurados y canalizados en su actividad por órdenes directas y por el apoyo fiscal que reciben por su productividad y resultados. Es cierto que las recomendaciones técnicas que reciben no son mera ideología, pero los nuevos, ilustrados y eficientes administradores públicos pronto desarrollan una sorprendente capacidad para adaptarse a las expectativas políticas del jefe, tomando en cuenta de manera anticipada los intereses y puntos de vista ideológicos, si no del jefe inmediato, sí del subsecretario o el secretario del ramo o incluso, por qué no, del mismísimo presidente. Los jóvenes y flamantes técnicos tienen diversos medios de alcanzar sus propios objetivos, los cuales son seleccionados sólo parcialmente en términos de eficiencia y consideraciones de costo-beneficio, pues a menudo también son seleccionados en términos de ambiciones políticas propias.

De esta forma, el modelo tecnocrático que ve la dominación de los técnicos sobre los líderes políticos como algo positivo y deseable, porque son más racionales y se inclinan con fidelidad fervorosa hacia los patrones de eficiencia, no tiene más validez, en el mejor de los casos, que la de un tipo ideal, y en el peor, la de una mera fantasía experimentada en Reino Aventura.

Desde otro punto de vista, la conciencia tecnocrática, como forma de legitimación de la sociedad moderna, no deja de ser una falsa conciencia, al no percibir la forma en que es una mera modificación de la gramática de la ideología y no el "fin de la ideología", la cual ciertamente no pertenece al ámbito de Reino Aventura, pero sí al de la tierra de la fantasía.

No podemos aceptar, por otra parte, la premisa de que la ideología tecnocrática se orienta exclusivamente por la eficiencia y la racionalidad instrumental, porque eso introduciría de entrada la falsa suposición del predominio de intereses *exclusivamente* tecnocráticos, aceptando con ello, implícitamente, la tesis del fin de las ideologías. Pero esa tesis ignora precisamente los intereses materiales y sustantivos tan poderosos de los propios técnicos y administradores públicos, entre los cuales se encuentran, desde luego, sus propios intereses *políticos*.

Concluimos entonces que una ciencia política, en el sentido elaborado por Mannheim en el tercer capítulo de *Ideología y utopía*, es indispensable para un adecuado estudio correctivo de la administración pública. La separación entre ciencia política y administración pública sólo tiene sentido si se acepta la incoherente tesis del fin de las ideologías. Los políticos y los administradores pueden ser fructíferamente separados como tipos ideales, pero, en el mundo real, todos tienen muchos elementos de los dos ámbitos. El análisis de los supuestos valorativos involucrados en los diversos tipos de pensamiento político administrativo debe hacerse explícito, así como también deben explicitarse los valores políticos de uno mismo. Con la afirmación del primado de la ética de la responsabilidad en el ámbito político, Max Weber proporcionó, nos dice Mannheim, la primera formulación aceptable de una ciencia de la política porque:

Sus ideas y sus investigaciones reflejan la etapa de la ética y de la política en la que el ciego destino parece estar, al menos parcialmente, en vías de desaparecer en el proceso social, y el conocimiento de todo lo cognoscible se vuelve la obligación para todo hombre de acción. En este punto, mejor que en cualquier otro, la política se puede convertir en una ciencia, ya que de la nueva ética surge un punto de vista que considera el conocimiento no como una contemplación pasiva, sino como un autoexamen crítico y, en este sentido, prepara el camino para la acción política.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>*Ibid.*, p. 171.