
LO PÚBLICO, UN DESCUIDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Adrián Gurza Lavalle

La autodenominada reforma del Estado¹ sugiere el preguntarse por la correlación entre el objeto y el campo de estudio de la administración pública. Esta parece una inquietud poco usual, tanto porque la severidad de los cambios experimentados en el aparato público estimulan nuevas interrogantes, inéditas como la realidad misma que hoy se vive, como porque nunca ha sido costumbre de la disciplina estudiosa de la administración pública el interrogarse por cuestiones tan poco funcionales como la naturaleza de su objeto de estudio. Circunstancias históricas tan controvertidas como las que determinan la reestructuración del Estado mexicano registran, al menos, la virtud de forzar la mirada analítica de los estudiosos de la administración pública sobre un tema tan descuidado como su propio objeto disciplinario.

La pronunciada reducción del aparato administrativo público ha dejado en el aire sentimientos encontrados y una pregunta por responder desde una perspectiva publiadministrativa: ¿qué funciones, espacios o actividades sociales ameritan ser públicas y qué significa el envestirlas con tal carácter? Lo que en última instancia remite a la cuestión fundamental de qué es lo público y qué clase de potestad guarda la administración pública sobre este ámbito propio de la vida social del mundo mo-

* El presente escrito es una versión corregida y puesta en forma para su presentación como ensayo de la ponencia "Reabrir el Debate sobre lo Público", expuesta en el Coloquio de Otoño 'La Administración Pública y su Ejercicio Profesional en el Estado Contemporáneo'. La organización de tal evento corrió a cargo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

¹ Cfr. Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", en *Nexos* núm. 148, abril de 1990.

derno. En tal perspectiva el presente escrito pretende contribuir a este debate discurrendo en torno a dos ejes: en primer lugar, la importancia de reconocerle a lo público el estatuto de objeto de estudio de la ciencia de la administración pública y, por lo tanto, la necesidad de entender la administración pública como administración de lo público antes que como ejercicio de la actividad gubernamental; y, en segundo lugar, la urgencia de reabrir el debate sobre lo público, mismo que hasta el momento se ha caracterizado por su vaciedad analítica y por una excesiva ideologización.

I. Administración pública: ciencia, objeto de estudio y técnica

La modernización del Estado mexicano ha producido una disociación entre lo que tradicionalmente ha sido considerado como el campo problemático que otorga especificidad a la ciencia de la administración pública y lo que ahora constituye el campo de ejercicio profesional del administrador público. Una ciencia se construye como un cuerpo relativamente unitario de proposiciones lógicas sobre algún aspecto de la realidad a partir de la diferenciación de un conjunto de problemas no evidentes que se articulan en lo interno por una óptica de análisis, por una perspectiva de construcción de un objeto de estudio; por ello el físico puede apreciar en una silla un sistema de palancas compensado —en equilibrio—, mientras que el economista observa una mercancía y el artista, desde una mirada no científica, una determinada composición estética. La diferencia es que el físico tiene como óptica analítica, según su definición más primaria y reduccionista, las transformaciones exteriores de la materia, por lo que la cuestión del movimiento —estática y dinámica— forma parte del conjunto de problemas de que se ocupa; vale decir, que el equilibrio como estado posible de la materia forma parte de su campo problemático. El economista, por supuesto, observa a la sociedad como sistema económico —producción, distribución y consumo— desde la óptica de la escasez. Por diversas circunstancias ciertas disciplinas tienen, además de un campo problemático constituido por una óptica de análisis, un campo profesional de realización laboral legitimado socialmente al que sirven y del que hacen uso más o menos exclusivo, o en condiciones preferenciales. Este sería el caso de las profesiones liberales como derecho, ingeniería, odontología, medicina y parcialmen-

te de otras como la administración pública y de la economía, pero no el de disciplinas como la historia, la ciencia política, las letras, la sociología, la filosofía. Los acelerados cambios que ha experimentado el país a partir de la década de los ochenta han ocasionado que la relación entre el campo problemático y el campo profesional de la administración pública entre en crisis.

El administrador público a través de la historia de la disciplina ha terminado por conjuntar, más por necesidades de orden empírico pragmático que por avances teórico conceptuales, un campo problemático mayoritariamente unido bajo el gran rubro de lo que ha sido denominado como la acción gubernamental. Cabría preguntarse si el uso mayoritario de entender a la administración pública como actividad de gobierno no produce un efecto ilusorio sobre la disciplina que se supone científicamente definida, cuando en lugar de proponer una óptica lógico analítica que vincule relaciones conceptuales nos ofrece como objeto de estudio un fragmento del mundo social recortado empíricamente como cosa.² En todo caso y con independencia de la mucha o poca fortuna epistemológica de esta concepción, el paso de los años tradicionalizó la pertinencia de la administración pública para dar tratamiento científico y profesional a ciertos problemas efectivamente relacionados con las acciones de gobierno. Esta relación bienaventurada para las generaciones de administradores públicos que vivieron la universidad como un mecanismo eficaz de promoción social, sufre un quiebre con el arribo de la reforma neoliberal del Estado mexicano. No sólo cambiaron las acciones de gobierno, lo que solía suceder cada seis años, sino los criterios mismos que normaban este actuar y aún más, el perfil histórico del Estado, sus compromisos fundantes y sus instituciones primigenias. De súbito, el campo profesional de la administración pública había sido transformado radicalmente y la ciencia publiadministrativa que había vivido en la creencia de que su campo problemático era idéntico al de su ejercicio profesional sintió perder su objeto de estudio. Tal disociación también conlleva, entre otras consecuencias, una puesta en cuestión de la legitimidad social de la administración pública como disciplina profesional. Frente a una drás-

² Max Weber dijo con una claridad envidiable que "No son las relaciones reales entre 'cosas' lo que constituye el principio de delimitación de los diferentes campos científicos sino las relaciones conceptuales entre problemas", citado por Pierre Bourdieu, Chamboredon y Passeron. *El oficio del sociólogo*. p. 51 *Apud*. Max Weber. *Sobre la teoría de las ciencias sociales*.

tica reducción del aparato administrativo público se presenta como relativamente disonante una licenciatura que pretende administrar lo que está en proceso paulatino de extinción. La otrora inusual búsqueda de nuevos perfiles profesionales para el administrador público es, un intento de respuesta hacia adelante frente a un dilema de difícil solución.

La ciencia de la administración pública no es la única que padece reajustes, hasta la mismísima economía se esfuerza en una puesta al día de sus perfiles profesionales. En conferencia impartida en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, el reconocido economista Luis Ángeles afirmaba enfáticamente que el deber de los economistas ya no es la inserción en la función pública, como erróneamente se pensaba hace más de una década en los románticos y populistas setenta, sino la creación de fuentes de trabajo.³ En pocas palabras, sugería que el economista moderno es el de perfil empresarial y, ante tales sugerencias, la pregunta obligada era: ¿en dónde queda la diferencia disciplinaria entre la economía y la administración de empresas, y qué hacer con el extenso campo de estudios que tradicionalmente ha sido considerado objeto de la economía y que ya no responde a lo que se propone como el perfil moderno del economista? Una reflexión semejante motiva propuestas que, desde y para la profesión de la administración pública, encuentran como prometedora la inserción del administrador público en áreas de consultoría privada o gubernamental, o en funciones de intermediación de la iniciativa privada en sus transacciones de diversa índole con el Estado.

La intención de salvar la disociación entre campo problemático —en consecuencia, objeto de estudio— y campo profesional, a través de recursos como la apresurada adecuación de los perfiles de las licenciaturas a las demandas del medio, generalmente obvia una cuestión fundamental, a saber, la de preguntarse por la vocación constitutiva de la administración pública como disciplina científica de carácter profesional. A contracorriente de la concepción tradicional que sostiene que la administración pública se define como la actividad del gobierno y que, consecuentemente, la ciencia de la administración pública se debe abocar al estudio de sí misma, es decir, al estudio de la actividad de gobierno, de las instituciones gubernamentales y su historia, es posible afirmar que lo

³ La conferencia fue organizada por la División de Ciencias Socioeconómicas de esta institución y tuvo lugar el mes de octubre de 1993.

público constituye el objeto de estudio de nuestra ciencia, ella se debe a lo público y, por lo tanto, ha de estar consagrada a su servicio. El olvido de estos principios que parecen elementales, como el olvido de las discusiones por el objeto de estudio de la administración pública o por la pertinencia de una epistemología de esta disciplina, han tenido, como se verá, consecuencias lamentables, primero para las posibilidades de progreso y consolidación de una ciencia de la administración pública, y después, para las posibilidades del ejercicio profesional que se empobrecen día con día.⁴

Muchas líneas se han escrito en pro de la modernización y otras tantas en su contra, mientras el ímpetu modernizador ha transformado de raíz la gran mayoría de las relaciones sociales que articularon el tejido del país desde la consolidación del Estado posrevolucionario. En el debate ha hecho presencia el pensamiento incondicional, como siempre presuroso y a carreras detrás de la realidad para justificar cuanto cambio ocurre; también los que todo lo condenan se han presentado en el escenario, y entre unos y otros la razón ha brillado por su ausencia. Son pocas las honrosas excepciones que desde el pensamiento publiadministrativo se han empeñado a fondo y con seriedad en la imprescindible tarea de hacer claridad y de abrirle camino a la inteligencia. Como estudiosos, la modernización ha transformado considerablemente la mayoría de los objetos de reflexión disciplinaria, como profesionales, la desincorporación de entidades conlleva la extinción de una de las áreas más importantes de inserción laboral. Sin embargo, los administradores públicos, en instituciones educativas o en organismos de representación gremial, hemos permanecido prácticamente impávidos, como observantes e incrédulos. Si no molesto, el silencio imperante frente a las agresiones del medio es digno de preocupación y meditación.

⁴ Sólo por ilustrar el descuido de estos aspectos constitutivos de la ciencia de la administración pública vale la pena citar un ejemplo notable por su claridad y por quien lo afirma. En el prefacio de su libro *La teoría de la administración pública* Omar Guerrero apoyándose en Baena del Alcázar sostiene: "Estamos alejados de los problemas epistemológicos que para nuestro trabajo tienen un lugar secundario. Como bien lo ha dicho Don Mario Baena del Alcázar, el científico de la administración debe anteponer el objeto de estudio a los problemas del método. Dentro del conjunto de las ciencias sociales la ciencia de la administración es la excepción, no la regla". Sólo es posible pensar que un objeto de estudio está dado o es construible sin epistemología o método de por medio cuando se le concibe como cosa, sea ésta el gobierno, el aparato administrativo gubernamental o las funciones que uno y otro cumplen.

La concepción generalizada de administración pública concibe a ésta como el actuar del gobierno o como el aparato que éste emplea en su desempeño cotidiano, valga decir, que la administración pública es pura y exclusivamente actividad de gobierno. El profesor Pedro Muñoz Amato, por ejemplo, piensa que

... la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”.⁵

La administración pública, queda claro, es instrumental de gobierno, por lo que ejecuta pero no dirige, obedece y si tiene oportunidad opina sobre los designios de quien decide (¿?) ya que no le está dado el tomar resoluciones más allá de las mejores opciones para la realización de unos fines que le son ajenos.⁶ Por esta vertiente corren quienes creen que el estudio de la disciplina es equivalente a la historia de las instituciones gubernamentales o quienes asumen que la científicidad de la misma deviene del manejo y posesión de técnicas administrativas.

En esta concepción de la administración pública se advierte el pesado lastre de dos herencias que, si bien fueron importantes y necesarias en el desarrollo de la disciplina, actualmente impiden un mayor crecimiento y maduración de esta ciencia: la tradición jurídica y la tradición anglosajona de la ciencia administrativa pública. No se descarta el hecho de que su nacimiento es considerablemente reciente y que, por ende, no se le puede exigir una solidez teórico conceptual interna como la que caracteriza a otras ciencias con mayor historia. La administración pública como la disciplina científica autónoma que hoy se pretende debe su paternidad a una rama de la ciencia jurídica, la del derecho administrativo público.

⁵ Citado por Raymundo Amaro Guzmán, *Introducción a la administración pública*, p. 7 Apud. Muñoz Amato, *Introducción a la administración pública*.

⁶ Una docena de definiciones igualmente ilustrativas pueden ser consultadas en Wilburg Jiménez Castro, *Administración pública para el desarrollo integral*. pp. 238-243. Por ejemplo: “La administración es la parte más ostensible del Gobierno; es el Gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno”. (Johnny Meoño Segura) “La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito el cumplimiento o la realización de la política pública”. (Leonard D. White).

En México la Facultad de Derecho incluso es fundadora de licenciaturas como la de ciencia política y administración pública. Para los abogados y desde una perspectiva jurídica, la administración pública no podía ser concebida más que como ejecución de la norma pública, es decir, como aplicación de la ley. En boca del genio de Kelsen, autor de la Constitución de Weimar, el concepto jurídico tradicional de la administración pública la define como "... la simple ejecución de la ley".⁷ Si para la ciencia del derecho esta definición puede ser satisfactoria, para la ciencia de la administración pública es por completo insuficiente. El peso de lo puramente ejecutivo en la concepción tradicional de la administración pública, que seguramente encuentra sus orígenes en los antecedentes jurídicos de la disciplina, impiden apreciar la potencial riqueza de planteamientos sobre problemas nacionales factibles de elaborar desde este campo disciplinario y que no se restringen a cuestiones exclusivamente instrumentales. La definición de Amato nos recuerda la dicotomía fundante de la escuela anglosajona: política y administración. Frank Goodnow sostenía que la política y la administración eran entidades totalmente distintas, a la primera le tocaba la definición de lo sustancial y a la segunda de lo accesorio o superficial, es decir, una decidía qué, quién y cuándo y la otra obedecía poniendo a servicio el cómo.⁸ Muy por delante de esta visión simple de la administración en México se ha buscado la vinculación entre la administración pública y la ciencia política en el entendido de que existe un vínculo indisoluble entre ambas cuando de la gestión pública se trata.

Al volver reductible la administración pública a voluntad de gobierno, a cumplimiento operativo de la misma, la concepción tradicional erradica toda auténtica posibilidad de existencia para esta actividad, más allá de los mezquinos dictados de la técnica o de las cambiantes voluntades de gobierno, pues le ha extirpado de las entrañas el deber ser. Sólo la ciencia tiene deber ser frente a la función instrumental de la técnica, sólo como ciencia la administración pública puede levantar la voz frente a los designios del poder en turno, reconociendo como única lealtad la que de-

⁷ Hans Kelsen, *Problemas capitales de la teoría jurídica*. p. 430. Por su parte, el Dr. Amaro Guzmán reconoce sin conflicto alguno que "Creemos incluso que la administración pública constituye en sí la propia aplicación del Derecho". (*Op. cit.*, p. 8.)

⁸ Recordemos que Woodrow Wilson decía que "La administración es el lado práctico o comercial del gobierno...". *Ibidem*, p. 6

be a la razón, a una razón históricamente construida en torno a un campo de estudio. Si nuestra disciplina no es más que un instrumento gubernamental, pierde la capacidad de crítica y cuestionamiento aunque a cambio ofrezca el saber de la técnica: podrá elaborar la mejor alternativa financiera para desincorporar una empresa, pero los dictados que decidieron tal destino serán incuestionables. Desde esta perspectiva puede entenderse como posible el que la mayoría de los administradores públicos entiendan el silencio como una actitud “profesional” frente a la modernización de la administración pública. Silencio que, desafortunadamente, guarda cierta relación con el apego al poder de quienes estudian y ejercen la función pública. Si lo público constituye el objeto de estudio de nuestra ciencia y ella se debe a lo público, por lo que ha de estar consagrada a su servicio, es posible proponer que la administración pública como ejercicio profesional sea entendida como el complejo de procesos decisorios, actividades, funciones, y medios tendientes a la mejor resolución de las necesidades públicas según los mecanismos sociales o políticos con que éstas se determinen;⁹ por su parte, la administración pública como disciplina científica ha de servir a lo público no sólo mediante el análisis del aparato gubernamental público, sino a través del estudio y comprensión más amplia de la gestión de lo público como problema social, es decir, a través de la producción de conocimiento efectivo sobre la conformación de necesidades públicas, la mejor resolución de éstas y el debido comportamiento de las formas organizativas, de carácter gubernamental o social, que garantizan el interés público mediante la administración de lo público mismo. Para que la ciencia de la administración pública pueda enfrentar su futuro en fidelidad a sí misma, a todas luces es necesario que redefina con claridad su concepción y relación con lo público.

⁹ La definición pertenece, salvo pequeñas variaciones de forma, a la teoría de la administración pública del profesor Miguel Escobar Valenzuela; desafortunadamente no existe material impreso que permita la contrastación. La formulación sobre el que hacer de la ciencia de la administración pública es un desarrollo por completo propio pero reconoce sus orígenes en la visión del profesor Escobar. Valga esta nota como un pequeño reconocimiento a la paternidad de las ideas.

II. Las confusiones en torno a lo público

En México, por desgracia, los debates en torno a lo público se han desenvuelto en medio de una oscura nube de malos entendidos que en lugar de discutir (*discutere*: disipar, resolver) lo han empañado todo, impidiendo diferenciar lo que es lógicamente distinto. Por ejemplo, ningún partido político de importancia, ¡ninguno!, osaría presentar una defensa pública sobre la necesaria república (devolverle a algo su carácter público) de la economía y la sociedad: ya sea por miedo de que se le asociase a los populistas, a los estatistas o a otros emisarios de un pasado vergonzante; ya sea por convencimiento propio de que dicha defensa corresponde, efectivamente, a esos emisarios. También entre los administradores públicos se admite explícita o implícitamente cierta asociación, no del todo clara, entre lo público, el estatismo y el populismo, y por lo tanto, “Estado” y “público” devienen relativamente sinónimos.

No sólo los administradores públicos han tenido una percepción poco afortunada de lo público, para buena parte del marxismo la extensión de lo público significaba la extensión del Estado, su fortalecimiento frente a la sociedad civil y en consecuencia, el fortalecimiento de sus lazos de control y dominación sobre esta última. El Estado, en su proceso de constitución, expropió a título monopólico una serie de funciones y tareas sociales, justificando su existencia por la incapacidad social para llevarlas a cabo; con el paso del socialismo al comunismo el Estado sería abolido y así lo público se disolvería en lo social. Lo público era esencialmente una dimensión de mediatización social destinada a desaparecer con el advenimiento de una sociedad más justa, igualitaria y humana. John Holloway, en uno de los contados estudios marxistas para una teoría de la administración pública, curiosamente escrito en México, definía a esta disciplina como “... la ciencia a cargo de mantener la sociedad bien controlada”.¹⁰

Esta concepción encuentra sus orígenes en el pensamiento de Marx, no sólo por su explicable desprecio a las instituciones públicas de organización política de la sociedad, sino porque su concepción del Estado como instrumento no le permitió entenderlo como una correlación de

¹⁰ John Holloway, *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, México, Ed. INAP, 1982, p. 17.

fuerzas más o menos cristalizada a largo plazo, y por lo tanto, como producto de un pacto social que le otorga o le impone por definición un cierto contenido ético (en este contenido ético definido a través del conflicto se encuentra la raíz de lo público). En un alegato poco difundido sobre la relación entre el Estado y la administración pública, con motivo de la depauperización y las políticas sociales, Marx sostenía que esta última era la

... actividad organizadora del Estado ... una actividad formal y negativa toda vez que su poder termina donde comienza la vida y el trabajo burgueses. Más aún ... la impotencia es la ley natural de la administración.¹¹

La derecha, por su parte, también elaboró una concepción sobre lo público como una invasión asfixiante sobre la necesaria autonomía de la sociedad civil, sólo que en este caso el punto medular no era la dominación y la mediatización política, sino el impedimento a la libre iniciativa: condición indispensable para el desarrollo de una economía sólida y de un país moderno. Como es sabido, en el espíritu de tal discurso el sujeto de la libre iniciativa es por antonomasia el capital, que en una especie de contrabando ideológico termina por convertirse en sinónimo de la sociedad civil, sustituyéndola.

Por causas diversas que sería necesario explicar, los discursos elaborados para dar cuenta de lo público terminan operando una sinonimia subrepticia entre lo público y el Estado, de manera tal que hablar en nombre de lo público se codifica automáticamente como una defensa del estatismo y sus excesos. Que lo público no es sinónimo del Estado es de fácil demostración con un ejemplo que nos regala la historia reciente del país. Una de las constantes y más reiteradas demandas en el proceso de reforma política que se ha vivido en los últimos años es que el Estado, por sus peculiares características, no puede ser el responsable de los procesos electorales y que éstos deberían quedar en manos de la sociedad civil y de los partidos políticos. La petición considera que el Estado no asegura la claridad, imparcialidad, legalidad y credibilidad de tales eventos, es decir, que el Estado no garantiza la publicidad o el carácter público de los mismos. En efecto, en México el poder del Estado

¹¹ C. Marx, "Notas Críticas al Artículo 'El Rey de Prusia y la Reforma Social'. Por un Prusiano".

en muchas de sus manifestaciones no es público, y lo mismo podría asegurarse de los cargos “públicos”, de algunas partidas del presupuesto “público” y de muchos organismos de la administración “pública” (v.g. PRONASOL), entre otros casos citables. Por la naturaleza y definición de lo público el Estado no puede ser su sinónimo, pero además en México no lo es porque el Estado no garantiza la publicidad de sus actos, valga decir, no obra conforme a criterios públicos.

Queda en el aire la pregunta: ¿qué es lo público y a dónde pertenece si no es al Estado? Pues bien, “lo público es una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses (que por medio de un conflicto de índole política terminan por ser) considerados como prioritarios por la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en la que ésta consigue poner al margen de la lógica del mercado un complejo de tareas socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo”.¹² Al considerar como un deber la protección de ciertas actividades, funciones o espacios considerados socialmente valiosos, la comunidad decide financiarlos colectivamente. Lo considerado valioso, como producto directo de una ética social bajo determinada correlación de fuerzas entre poseedores y desposeídos, implica generalmente la defensa de ciertos factores nacionales necesarios para un mejor destino *común*, o la universalización de ciertas posibilidades de progreso que igualan un estándar *común* para todos como miembros de una misma patria. Claro está que el consenso de estos comunes, en un primer momento, no es sino producto del desgarramiento social y de las luchas en que éste se manifiesta, pero al paso del tiempo, algunos de estos consensos se impregnan de tal manera en el tejido social que terminan por perder su carácter político, tornándose en normas culturales de convivencia civilizada.

De esta manera, el Estado debe hacerse cargo de lo público en tanto que matriz de su pacto social fundante y por ello, se le confunde con lo público mismo; no obstante, la sociedad puede perfectamente guardar para sí el cuidado de ciertos intereses públicos: la institución del *ombudsman* en Europa es un ejemplo de organismo no estatal con carácter y

¹² Adrián Gurza Lavalle, *El proyecto modernizador estatal, la reestructuración de lo público y el caso Conasupo* (de próxima publicación), México, UNAM, ENEP Acatlán, pp. 98-99.

desempeño públicos. Muy típicamente, las funciones públicas que la sociedad recupera se relacionan con aspectos en los que el Estado, al ser juez y parte, se desempeña deficientemente como tutor obligado de los derechos sociales de carácter público: procesos políticos, impartición de justicia, etcétera. En todo caso, lo público requiere del Estado con independencia de que tenga lugar en el aparato administrativo estatal o en el seno de la sociedad civil, pues lo público deviene tan sólo mediante su explícito reconocimiento por parte del Estado, quien así le otorga a esta dimensión de la sociedad un carácter regulativo universal que no podría adquirir de otra forma. Por ello, no toda demanda social se convierte inmediatamente en necesidad pública, sólo cuando su satisfacción se considera obligatoria mediante el reconocimiento político de la misma, es posible hablar de que ha adquirido un carácter público.

Sobre la base de un entendimiento de lo público como el propuesto, es posible afirmar que la administración pública como disciplina científica de carácter profesional no puede darse al margen del Estado. Ésta se realiza como profesión dentro de las fronteras de una geografía históricamente determinada de lo público, misma que le otorga una fisonomía específica al Estado, y dentro de los marcos del aparato estatal administrativo público. Pero también es posible afirmar que la ciencia de la administración pública no es una ciencia del gobierno, en la doble interpretación que tal afirmación puede tener, es decir, que ni es una ciencia subordinada instrumentalmente a la voluntad del gobierno, ni es una ciencia que agote su campo analítico en el conjunto de las actividades de gobierno. La ciencia de la administración pública es una ciencia de lo público, es decir, una disciplina cuyo fiel y fidelidad analítica se encuentran anclados, no al gobierno, sino a una configuración histórica y específica de lo público. La ciencia de la administración pública se encuentra como mediadora entre cada periodo gubernamental y un conjunto de necesidades sociales con estatuto de necesidades públicas, que deben ser adecuadamente administradas y que resultan invariables con respecto a las intenciones gubernamentales. El administrador público, por lo tanto, debe ser un profundo conocedor de la historia nacional y, especialmente, de los procesos que gestaron una particular configuración de lo público en el Estado mexicano, en virtud de que la fidelidad a lo público implica reconocer en él una condensación fiel de la historia nacional.