DOCTORADO EN ADMINISTRACION PÚBLICA
RVOE: 2006481

"LA IMPORTANCIA DE LO PÚBLICO EN LOS FUNDAMENTOS CIENTÍFICOS Y METODOLÓGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A:

RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

DIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GÓNZALEZ

Tutores: Dr. Sergio R. Márquez Rábago
Dr. Roberto Moreno Espinosa
Lectores: Dra. Marcela Astudillo Mora
Dr. Roberto Ávalos Aguilar

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE 2011

Dedicatorias

A mis hijos, mis amores Richie y Helmut, porque esta investigación no hubiese sido posible culminarla, sin su comprensión, ya que aceptaron el sacrificio de las horas destinadas a la convivencia familiar, lo que me permitió culminar un trabajo de trascendencia académica y profesional.

A mi esposo Ricardo, con todo mi amor, gracias por ser el motivo de mi inspiración y superación, por ser el ejemplo a seguir y enseñarme que lo más importante en esta vida es ir por el camino dejando huella.

Al Doctor Fernando Castañeda por haberme brindado la oportunidad de ingresar al mundo apasionante de la investigación con sus conferencias, disertaciones y análisis, y por creer en mí para llegar a la meta anhelada, que es la obtención del doctorado.

A mi madre Merche┼ y mi padre Salvador por enseñarme que lo importante en esta vida es trascender.

Con todo mi cariño a mis hermanos Franco, Hermann, Ivano, Karla y Mauricio

Agradecimientos

Al Doctor José Juan Sánchez González, mi agradecimiento por haberme dirigido con ánimo esclarecedor para llevar a cabo la elaboración de la presente investigación. Su apoyo ha sido fundamental para estructurar las ideas sobre la base de su muy acertada orientación. Gracias, muchas gracias.

Al Doctor Sergio Márquez Rábago, gracias por enseñarme con el criterio jurídico a comprender de mejor forma la relevancia de lo público en el análisis de la Administración Pública.

Al Doctor Roberto Moreno Espinosa, gracias por las sugerencias atinadas que me formuló, las cuales me permitieron mejorar y enriquecer la presente investigación.

A la Doctora Marcela Astudillo Mora, gracias por su comprensión y valiosos comentarios, ellos posibilitaron ampliar el horizonte de mi investigación.

Al Doctor Roberto Ávalos Aguilar, gracias por sus comentarios y observaciones.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 6

CAPÍTULO 1. Factores estructurales que originan la Administración Pública moderna. La distinción sociedad civil y Estado 19

1.1 La formación de la Sociedad Moderna 19

1.1.1 Antecedente 19

1.2 Estructuración de la sociedad civil 28

1.3 Esfera privada y esfera pública 34

1.4 Sentido institucional del Estado moderno 42

1.4.1. Estado de Derecho 42

1.5 División y colaboración de poderes 51

1.6 Poder ejecutivo, administración y burocracia 56

1.7 Institucionalidad de lo público 65

1.7.1. Tipología de lo público 69

CAPITULO II. Antecedentes de lo público en la Administración Pública Moderna 74

2.1 Preámbulo 74

2.2 Lo público en la ciencia de la Administración 77

2.3 Naturaleza social de la administración pública 84

2.4 Administración Pública como cooperación 92

2.5 Cientificidad decimonónica de la Administración Pública del objeto de estudio y el método de investigación **101**

Capítulo III. Lo Público de la Administración Pública en la visión Norteamericana **109**

3.1 Formación de lo público **115**

3.2 Lo público en la complejidad urbana **127**

3.2.1 ¿Crisis de lo público en la Administración Pública Norteaméricana? **140**

3.3 Hacia la recuperación de lo público **149**

CAPÍTULO IV. Lo público en la Nueva Gestión Pública **156**

4.1 Alcance **156**

4.2 Agotamiento de lo público estatal **163**

4.3 Sentido de la Nueva Gestión Pública **171**

4.4 Lo público en la gobernanza **180**

4.5 Lo público en la óptica gerencial **183**

4.6 Alcance gerencial de lo público **193**

CAPITULO V. El fundamento público de la Administración Pública Contemporánea **206**

5.1 Importancia de lo público y lo público de la Administración Pública **206**

5.2 Acción administrativa y acción pública **218**

5.3 Definición contemporánea del objeto de estudio: la acción pública coordinada **230**

5.3.1. Definición del objeto de estudio **230**

5.4 Conocimiento normativo y conocimiento empírico **242**

CONCLUSIONES **250**

EPÍLOGO **260**

BIBLIOGRAFÍA **289**

INTRODUCCIÒN

“Nunca consideres el estudio como una obligación, sino como una oportunidad para penetrar en el bello y maravilloso mundo del saber”. Albert Einstein

El tema de lo público se ha convertido en las sociedades contemporáneas en motivo de amplia reflexión y debates intensos en los ámbitos de la sociedad y las instituciones del Estado. Es un tema que con múltiples implicaciones es importante definir para precisar su sentido y alcance. En este caso, el análisis de lo público responde al interés de relacionarlo con la naturaleza de la administración pública, dado que es el punto de referencia para situar las tareas que desarrolla de manera colectiva. Lo público es para la administración pública no un dato más o evidente, sino objeto de análisis que conduce a interrogantes, preguntas y respuestas que permitan su esclarecer, su significado en relación a las responsabilidades que la misma tiene en y ante la vida comunitaria.

En este caso, la importancia de lo público indica que la administración pública debe recuperarlo como materia de análisis, estudio y propuesta para sustentar las disertaciones que se formulan de manera plural. Para la administración pública, lo público es elemento indisoluble tanto en su expresión conceptual como metodológica y desde luego institucional. ¿Por qué es pública la administración pública? La respuesta no es fácil ni inercial, sino que debe formularse con base en la comprensión de lo que es lo público en la vida de la

sociedad civil y el Estado de derecho. Lo público de la administración pública deviene en que se ocupa de atender y satisfacer necesidades de carácter colectivo, produce los bienes y servicios que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto públicos para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios. Pero lo público tiene como trasfondo la distinción de los ámbitos privado y público. Este requisito insoslayable de la vida moderna continúa vigente en la vida contemporánea y acredita la distinción de la sociedad y el Estado. Lo público da cabida a la Constituciones políticas, las leyes del derecho positivo, las libertades civiles y ciudadanas, la igualdad formal, la equidad social, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a una vida integrada y organizada por el Estado, entendido como la organización política de la sociedad.

De este modo, la administración pública no se explica sin aludir a esos elementos que son fundamentales para situar las tareas que desarrolla en la vida comunitaria. Sin destacar a la vez la diferenciación entre la sociedad y el Estado, tampoco se entiende la formación y vigor de lo público. En este sentido, la administración pública está definida por cuanto a su radio de acción, por factores que en la vida moderna destacan que no debe haber confusión entre lo privado y lo público. Si la administración se ocupa de lo público, no es contraria a lo privado y si estimula las iniciativas y capacidades de la vida privada, tampoco implica que soslaya lo público como su ámbito de su responsabilidad y actuación.

En la relación compleja de lo privado y lo público, la administración pública actúa sobre la base de que las insuficiencias de la vida privada son subsanadas y superadas con sus capacidades, recursos, decisiones y acciones. Si lo privado se asocia con la vida doméstica - familia e individuo- hay que garantizar desde la vida pública los recursos que se necesitan para atender y satisfacer lo que por sí misma no puede la vida privada. Es aquí donde la intervención de la administración pública se organiza mediante planes y programas que se ocupan de la atención y solución de aquellas necesidades que es fundamental institucionalizar. Es el caso del orden público, la seguridad pública, la protección del patrimonio, la prestación de servicios públicos, la vigencia de las reglas de la convivencia, la satisfacción de las demandas con base en la igualdad y la equidad.

El universo de lo público debido a su alcance universal y general le concierne a la administración pública y en ese sentido se erige en el gobierno de la comunidad, es decir, de lo accesible y lo compartido. Estos puntos son de carácter medular para la comprensión pública de la administración pública con base en las condiciones existenciales de la sociedad y el Estado.

Sin alusión a lo público en los términos expuestos, no es posible corroborar la naturaleza pública de la administración pública. Este aspecto es la pieza central en el análisis que se desarrolla a lo largo de la presente investigación. Lo público, aunque se específica con la fundación de la ciencia de la administración pública con su exponente fundamental Juan Carlos Bonnin en 1808, se evapora como materia de estudio en los diversos trabajos que se

ocupan de su tratamiento conceptual. Con ello se pierde la oportunidad de entenderla y valorarla como una institución que tiene sustancia social y pública, para confinarla a un conjunto de prácticas de oficina con lo cual se desvaloriza su contenido medular que es su relación con la sociedad y los ciudadanos.

Es en las postrimerías del siglo XXI cuando lo público vuelve a retomarse para analizar a la administración pública como una institución que desarrolla actividades que son de interés colectivo. Por tanto, para que vuelva a revitalizarse como campo de estudio, lo público debe estructurarse a partir de formulaciones que lo vinculen con la misma. Sólo así es posible que sea entendida como una institución que responde a lo público del Estado y a lo público de la sociedad. En el milenio actual lo público ya no es exclusividad del Estado, sino que en la sociedad hay organismos y grupos que también reclaman su lugar en lo público.

En consecuencia, la administración pública tiene ante sí nuevas realidades públicas en las cuales la organización ciudadana es más activa, puede tener a su cargo tareas generales y se compromete con la agenda de los temas comunes que interesan al público ciudadano. Lo público se ha convertido en un campo enriquecedor que tiene propiedades de estudio a raíz de que las sociedades y los Estados contemporáneos viven condiciones y procesos más dinámicos en un mundo que se caracteriza por la existencia de problemas que tienen conexión universal como el calentamiento del planeta, la erosión de la tierra, las hambrunas, las pandemias, los riesgos del terrorismo y el crimen organizado. En este caso también se enlazan los desastres naturales, las crisis

financieras, los conflictos políticos y los reacomodos en los sitios de la decisión pública y gubernamental de los Estados contemporáneos.

Estos puntos indican que lo público refleja una diversidad de comportamientos que presionan sobre la visión tradicional de que sólo hay grupos y clases sociales caracterizados más por cuestiones económicas, no por la lucha que encamina a proclamar por ejemplo, reivindicaciones civiles y políticas. Ahora lo público da cabida a exigencias que apuntan por la vigencia de los derechos civiles, el bienestar social, la equidad social, la igualdad de género y el acceso a políticas públicas más efectivas por cuanto a la respuesta que dan a las demandas de la sociedad civil.

Lo público es un universo que se caracteriza por la diversidad de elementos que forman su esencia y convivencia. De ahí proviene su fuerza motriz como un sistema de asociación y cooperación que se alimenta con la participación y representación en las diversas esferas del quehacer institucional. Lo común en este planteamiento es la complejidad de las interacciones y la amplitud de horizontes en los cuales convergen posturas y formas de organización que tienen mayor eficacia para luchar con base en movimientos sociales por demandas que son producto de luchas en la sociedad civil.

Fenómenos como la democratización del poder, la distribución del mismo en la sociedad y la multiplicación de actores en los diversos territorios de la sociedad civil, conforman un panorama de complejidad creciente que se relaciona con el rol de la administración pública contemporánea. En tanto se invoquen desde la sociedad civil las banderas de la democratización y distribución del poder, lo

complejo serán las presiones que enfrentará la administración pública. Hay en consecuencia, entre lo público y la democracia moderna, elementos de correlación que es fundamental considerar para estructurar las decisiones y acciones de gobierno en las cuales interviene de modo activo y continúo la administración pública.

Las respuestas a la nueva realidad de lo público, la obligan a rebasar las reglas de rutina que aplica para institucionalizar problemas que no tienen explosión social y que con la prestación de los servicios públicos es factible desactivar. No obstante, hay problemas públicos sensibles que exigen otra forma de tratamiento en la cual la administración pública tiene que desplegar estrategias que convoquen a sectores de la vida pública para su análisis y solución aplicando para ello, criterios, legislación y recursos de carácter institucional. Es el caso de la desigualdad, la exclusión y la marginación de grupos a los cuales las capacidades institucionales no aciertan para dar respuesta a sus demandas y en consecuencia, viven en el desamparo, es decir, en la falta de sistemas de protección social que permiten amortiguar las carencias y contradicciones que se generan en la sociedad civil.

Las categorías señaladas indican que la sociedad civil no sólo registra avances en la vida productiva, sino que padece males que se reproducen hasta generar zonas de riesgo y estallido. Para este enfoque de problemas, la administración pública en la zona de lo público no puede formular respuestas convencionales ante presiones que pueden desajustar el orden social.

En consecuencia, su naturaleza es cada vez más pública en razón de las presiones que se originan en la sociedad para que sea más incluyente para que la administración pública sea más interactiva con la sociedad. Ello implica la formulación de respuestas más públicas en la medida que la sociedad civil exige mejores respuestas en un mundo que tiende a polarizar las desigualdades sociales, políticas y económicas.

De este modo, lo público como un sistema de actores, contextos y relaciones de causalidad es más activo y organizado, tanto en demandas como en procesos que apuntan por una mayor intervención de grupos específicos en el diseño de las políticas públicas. Si lo público es ahora un sistema de convivencia más dinámico y exigente, la administración pública tiene que responder con mejores capacidades de gobierno a la pluralidad de problemas que son consecuencia de la existencia de grupos mejor organizados y más activos. Lo público en consecuencia, no es una obviedad ni una evidencia por sí misma, sino un cúmulo de problemas, expectativas, exigencias y respuestas que para la administración pública es fundamental procesar con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y asegurar que la sociedad civil no tenga interrupciones de riesgo que interrumpan el cumplimiento de sus tareas cotidianas.

Lo público en la visión de la sociedad contemporánea se ha convertido en referente obligado para tematizar y problematizar la materia social que la administración pública debe abordar con fines de gobierno y que es tan amplia como nutrida es la composición de la sociedad civil. Si en lo público hay

acuerdos, desacuerdos, conflictos, cooperación, demandas y exigencias, la administración pública no está distante ni es ajena a los mismos, sino que está inmersa en su esencia y en consecuencia, le corresponde desactivar las partes filosas de aquellas demandas que se pueden convertir en problemas que son de riesgo mayor y nocivo para el conjunto de la sociedad civil.

La administración pública es parte de eso y por ello los define como problemas siempre y cuando en su capacidad instalada se localicen tipos de respuesta para solucionarlos desde el ángulo de las instituciones. Lo importante en este sentido, es que la administración pública tiene que tomar en cuenta lo que sucede en la calle, entendida como espacio común y por tanto, su capacidad para procesar demandas tiene que ser correlativa al poder que encara como el gobierno de la comunidad entendido como el gobierno en el cual los espacios públicos son los que acreditan su existencia como un conjunto de reglas y respuestas que tienen como objetivo mitigar los conflictos y mejorar la calidad de vida en la sociedad civil.

Esta parte es medular para la comprensión de lo público como una forma de vida que responde, no sólo a imperativos de sobrevivencia, sino también de convivencia democrática en la cual lo que es del público implica que se define por el lado institucional que debe atenderlo y convertirlo en respuesta específica de gobierno.

Lo público en la democracia aumenta la presión sobre el desempeño de la administración pública desde el momento en que los bienes y servicios que

producen se han de distribuir con apego al principio de igualdad –ausencia de privilegios- que caracteriza a las sociedades modernas y contemporáneas. Significa en este caso que la vigencia de derechos y obligaciones, así como de la libertad civil y política son referentes obligados que en la democracia, la administración pública toma en cuenta para integrar y organizar las respuestas de gobierno. Con ello lo público se convierte en materia de gobierno que exige respuestas con las capacidades que la administración pública tiene que desplegar para que las tareas de gobierno sean más efectivas en términos de la contención de los conflictos y el diseño de las soluciones que se han de implementar en los puntos críticos de la sociedad civil.

En consecuencia, lo público es objeto de administración y gestión desde el momento en que la agenda de los problemas que se deben atender y solucionar ha sido valorada como respuestas que han de permitir contrarrestar las disfuncionalidades de la vida comunitaria. Si gobernar implica en buena medida convertir los problemas en tipos de solución, la administración pública también responde a esa lógica y se encarga de procesar las demandas en políticas públicas. Eso implica que lo público de la administración pública la caracteriza como una institución que es común, general y accesible a todos los habitantes de la sociedad, al producir y distribuir para los diversos grupos de la sociedad, los bienes y servicios públicos sobre la base de la universalidad de sus beneficios.

Objetivo general:

El objetivo de la investigación consiste en argumentar que la Administración Pública en su acepción contemporánea, es corroborar que la comprensión de lo público como espacio, interacciones y concepto es indisoluble de su naturaleza social y comunitaria.

Hipótesis:

La omisión de lo público en la fundamentación contemporánea de la administración pública limita su vigor científico, debilita su comprensión institucional e impide que la construcción conceptual y argumentativa de su campo de estudio no solo sea incompleta, sino frágil.

Organización de la investigación:

El desarrollo de la investigación se organiza en cinco capítulos que a continuación se exponen del modo siguiente.

En el primer capítulo “Factores estructurales que originan la Administración Pública moderna. La distinción sociedad civil y Estado, se analiza la formación de la sociedad y el Estado modernos dado que son el universo en el cual se origina la administración pública moderna. Se toman en cuenta en este sentido, la importancia de lo privado, lo público, así como el sentido institucional del Estado moderno en diversas facetas que comprenden la división de poderes, su colaboración, así como lo relativo al poder ejecutivo, la administración, la burocracia, la institucionalidad de lo público y tipología de lo público.

En el segundo capítulo “Antecedentes de lo público en la Administración Pública Moderna”, se estudia lo público teniendo como referente central a la ciencia de la administración pública que, desde 1808 y con su fundador Juan Carlos Bonnin, se diserta sobre las características de lo público, que después se esfuma de la literatura de la administración pública como su punto cardinal de ubicación. Se destaca asimismo el valor social de la administración pública, su naturaleza cooperativa y su carácter de cientificidad que conjuga su objeto de estudio y su método de investigación.

En el tercer capítulo “Lo público de la Administración Pública en la visión Norteamericana” se expone el estudio de lo público con base en el pensamiento de la disciplina de la administración pública en Estados Unidos de Norteamérica. Se destaca que el estudio de lo público de sus orígenes como disciplina y atendiendo a su tradición liberal y democrática, se pierde desde el momento en que los enfoques de estudio lo dejan de lado de manera sistemática para centrarse en aspectos de organización, gestión y práctica que provocan desencanto en su naturaleza conceptual y metodológica, al grado de valorarla como un campo de estudio que vivía una “crisis de identidad” o “una crisis intelectual” que impide que sea reconocida como un campo de estudio caracterizado por el uso de los métodos para su tratamiento científico. Finalmente se analiza la recuperación de la administración pública a partir de retomar lo público como su concepto básico de análisis, comprensión y argumentación.

En el cuarto capítulo “Lo Público en la Nueva Gestión Pública”, se explica el significado de lo público desde las propuestas de la Nueva Gestión Pública. A raíz de la crisis de gestión de las administraciones públicas tradicionales, lo público se proclama desde la óptica de la filosofía política, los enfoques contemporáneos de la democracia hasta las cuestiones de la nueva gobernanza. En este sentido, lo público desde la Nueva Gestión Pública alude a lo público destacando que el ciudadano es un cliente, con lo cual no sólo es desvalorizado, sino que se alude a él no como miembro de la vida comunitaria, sino entendido en su individualidad. Esta visión económica, empresarial y mercantil no reivindica lo público de modo limitado porque se atiende más la satisfacción individual del ciudadano en relación a los servicios que recibe de la administración pública, no por su sentido de pertenencia a la comunidad civil y política.

En el quinto capítulo “El fundamento público de la Administración Pública Contemporánea”, se analiza lo público como pieza estratégica que ha de permitir vigorizar el análisis científico de la administración pública. Lo público se recupera en su complejidad para puntualizar que da origen al objeto de estudio de la Administración Pública en la sociedad contemporánea que es la acción pública coordinada. En este sentido, la acción pública coordinada es producto como objeto de estudio de la riqueza vivencial que tiene lo público para la administración pública desde una perspectiva que reivindica la dinámica de los actores de la sociedad para cincelar el modo en que se ha de desempeñar la administración pública contemporánea ante la presión de los públicos organizados. Esto significa que el tratamiento conceptual y metodológico de la

administración pública sí exige la visión científica, más aún, porque no sólo tiene propiedades normativas para su explicación, sino de carácter empírico que es fundamental para enriquecer sus formulaciones y argumentación como un campo de estudio con identidad y propuestas que es capaz de generar con sentido de lo público. Esto no significa que la disciplina de la administración pública sea autárquica, sino que tiene materia y propuestas para insertarse en la visión multidisciplinaria que también debe caracterizarla para ampliar sus contenidos de análisis.

Finalmente se elabora un epílogo.

CAPÍTULO 1. Factores Estructurales que originan la Administración Pública Moderna. La distinción sociedad civil y Estado.

Sumario: 1.1 La formación de la Sociedad Moderna; 1.1.1. Antecedentes 1.2 Estructuración de la sociedad civil; 1.3 Esfera privada y esfera pública; 1.4 Sentido institucional del Estado moderno; 1.4.1. Estado de Derecho; 1.5 División y colaboración de poderes 1.6 Poder ejecutivo, administración y burocracia; 1.7 Institucionalidad de lo público; 1.7.1 Tipología de lo público

1.1 La formación de la Sociedad Moderna.

Para entender la importancia en este capítulo sobre la Administración Pública Moderna es necesario explicar las condiciones y factores que inciden en la formación de la misma, a partir de establecer la distinción entre la sociedad civil y el Estado, puntualizando como punto de análisis, la importancia de la vida moderna que, desde el siglo XVIII dan origen a un cúmulo de instituciones que combinan el auge entre los procesos de la sociedad y la esfera institucional del estado, destacando que la Administración Pública es producto de elementos históricos, políticos y sociales que, sin duda, influyen en su esencia y organización.

1.1.1. Antecedentes

Con el estallido de las revoluciones políticas de Inglaterra, Estados Unidos y Francia se acelera la formación de la sociedad moderna, entendida como una estructura que combina elementos que la diferencian del mundo medieval. Toda sociedad es producto de la condiciones de vida que definen a los grupos,

las organizaciones y el establecimientos de los sistemas del poder político en el caso de la sociedad medieval es la que precede a la sociedad moderna, sus condiciones de vida se apoyan en las relaciones de vasallaje dadas entre el feudatario y los vasallos. Esa relación se sustenta en la fidelidad de los segundos hacia el primero y de ese modo los vínculos que los unen dan lugar a una convivencia que se apoya más en relaciones personales, de gratitud y agradecimiento.

La sociedad feudal tiene como estructura económica la existencia de unidades de autoproducción y autoconsumo que fortalecen su reproducción sobre la base de que la tierra es la fuente principal de la riqueza que se produce. En efecto, la tierra es considerada como el medio a través del cual es posible que la riqueza tenga elementos de materialidad. De ahí que las relaciones de servidumbre ocasionen el pago del diezmo por parte de los campesinos hacia el señor feudal.

Durante once siglos la sociedad feudal es fundamentalmente una sociedad agraria, es decir, vive y se reproduce de los productos que se obtienen con las prácticas agrícolas. Se produce para consumir, no para intercambiar. Este hecho determina que la organización política se estructure sobre la base de poderes domésticos que se centralizan de manera difusa en el señor feudal y que se ejercen a través de una concepción patrimonial del poder. Se forma así, la administración patrimonial que tiene como elementos sobresalientes que las tareas de recaudación, justicia y protección no descansan en grandes aparatos

de poder, sino en una forma de entregar los cargos administrativos, sin distinguir los bienes de su titular y los recursos del mismo.

La administración patrimonial[1], propia de la sociedad feudal es también una forma de administración señorial en la cual se combinan sin distinción, lo doméstico y lo "oficial", es decir, lo que pertenece al hogar y lo que es cumplimiento hacia la sociedad. Incluso en la visión de la administración patrimonial, el ejército lo encabeza el señor feudal, pero no tiene arraigo ni pertenencia que permita identificar elementos formales y nacionales. De este modo la cabeza de la administración patrimonial es el señor feudal y su cuadro administrativo se sustenta en la fidelidad de sus integrantes y no en reglas formales[2].

La composición de la sociedad feudal integrada en lo fundamental en relaciones de adscripción favorece que la movilidad de sus integrantes sea con base en criterios como el nacimiento, la pertenencia a la corporación, al gremio y el lugar que se ocupa en los marcos de la vida aristocrática. Había en esa sociedad no distinción de clases, sino diferencias que se determinaban por valores que corresponden más a prácticas de privilegio.

[1] "El manejo de la administración feudal se realizaba sobre la base de las prebendas, donde el cargo era utilizado para desempeñar no sólo las actividades correspondientes, sino que también era un medio para el ejercicio del poder que se traducía en los recursos que tenía asignado" en Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1984., p. 34.

[2] "En la comunidad feudal, por ejemplo, los vasallos debían pagar de su peculio las expensas administrativas, y debidamente, según justicia y razón dentro de su propio feudo, para el equipamiento y abastecimiento bélicos; de igual modo procedían sus vasallos" Max Weber**,** *El político y el científico.* Alianza Editorial, México*. 1980, p. 11.*

Las diferencias se enlazan con la estructura de la propiedad y de las relaciones que se derivan en las cuales había dos centros de poder que tenían las ventajas más acendradas: la Iglesia Católica y la aristocracia. Estos eran los principales centros que tenían relación directa con el feudatario en tanto cabeza del poder político que administra con los vasallos. Por tanto, "El feudo concedido a los vasallos, las prebendas de quienes empeñaban la función por patrimonio y la paga de los servidores del Estado […] así como, por otra parte, el honor del hidalgo, los privilegios estamentales y la honorabilidad del funcionario, constituyen el premio a los integrantes del cuadro administrativo y la última razón determinante de adhesión al titular del poder"[3].

Por tanto, las decisiones del poder tenían más juego en círculos exclusivos debido a la posición de sus integrantes en la sociedad, lo cual permitía una base de poder que impide a quienes no son de esos círculos, acceder vía movilidad hacia otras ventajas sociales, económicas y políticas. De está manera el nexo entre la propiedad inmóvil y el poder político es de correspondencia para crear las reglas y normas que favorecen la vigencia de los privilegios de clase que hacen más ostentosas las diferencias entre los grupos de la sociedad.

Pero en la medida que la estructura económica empieza a ser superada más allá de la autoproducción y el autoconsumo con la formación de los excedentes económicos, ese sistema de poder se cimbra porque no está organizado para intercambiar, sino para acumular y estacionar la riqueza que se genera.

[3] *Ibíd.*, p. 10.

A finales del siglo XV e inicios del siglo XVI, la sociedad medieval tiende más a la producción y al intercambio, lo cual implica que sus relaciones de producción empiezan a ingresar a la economía que no sólo produce riqueza, sino que tiende a producir valor. Cuando la producción de valor desarrolla la riqueza estacionaria, ésta ingresa al intercambio de las mercancías y en ese sentido, los feudos son quebrantados como unidades de autoproducción y autoconsumo con las relaciones que favorecen la integración de los mercados[4].

Así, la economía mercantil que se forma durante el siglo XIX, empieza a sustituir a la economía feudal. La circulación de las mercancías modifica el patrón que conlleva a la producción de valor y en la medida que este proceso se desarrolla, se amplía la economía mercantil con lo cual surge un sistema de intercambios mayores que anuncia a la vez, la formación de la sociedad mercantil y en consecuencia, otra forma de organizar el poder político.

Por lo tanto, las monarquías absolutas son la estructura del poder que alienta el avance de la sociedad mercantil desde el momento en que reclaman la centralización del poder. Inicia en consecuencia, un proceso que consiste en expropiar a los señores feudales los poderes que detentaban y que ejercían sobre los vasallos y los siervos.

[4] De acuerdo con Dasgupta se entiende por mercado "[…] una institución que hace posible a las partes interesadas tener la oportunidad de negociar el curso de acción de sus elecciones." en José Ayala Espino, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* Fondo de Cultura Económica, México, 1999., p. 96.

El esquema descentralizado del feudalismo[5] empieza a ser reclamado por las monarquías absolutas para dar paso a la formación de las funciones generales que los Estados debían de cumplir. Así, lo relativo al pago de impuestos, la administración de la justicia, el manejo de las relaciones exteriores, el control interno de la sociedad y la necesidad de formar ejércitos leales al Estado, indican que la formación del poder político tenía que asegurarse sobre la base del monopolio de la autoridad para aseverar la centralización del mando y las decisiones.

La centralización[6] caracteriza a las monarquías absolutas como una forma de Estado que inicia la distinción entre lo que corresponde a la sociedad y lo que corresponde al poder político. Lo que el feudalismo no distingue –ámbitos de competencia- lo inician las monarquías absolutas como parte del proceso que conlleva a la existencia de la sociedad mercantil.

La administración del poder se lleva a cabo sobre la base de cuerpos especializados y versados en los asuntos del Estado. Lo doméstico se confina al hogar, mientras que las funciones generales, no sólo son parte del monopolio del Estado, sino que debido a su grado de especialización, deben cumplirse por servidores administrativos que las conozcan y ejecuten de manera sistemática. Inician de este modo, los procesos que conllevan a que el

[5] "El feudalismo como modo de producción se definía originalmente por una unidad orgánica de economía y política, paradójicamente distribuida en una cadena de soberanías fragmentadas a lo largo de toda la formación social." Perry Anderson, *El Estado absolutista en Occidente*, editorial siglo XXI, México, 1979, p. 13.

[6] "La centralización administrativa encuentra en la economía mercantil un campo propicio para crecer y expandirse en cada una de las esferas de la sociedad. Al dominarla y tutelarla, no puede hacerlo más que ampliando constantemente su radio de acción, porque, de otra manera, la sociedad se debatiría en la incertidumbre, la anarquía y la disolución." Ricardo Uvalle Berrones. *Op.cit*., p. 77.

Estado tenga en el terreno de la seguridad, un cuerpo de funcionarios que respondan por él en todo momento, tiempo y circunstancia.

Esto es una situación de fondo que permite destacar que la monarquía absoluta da paso al concepto de soberanía, para lo cual necesita tener funciones defensivas y ofensivas que garanticen su conservación. Tanto las funciones generales como la proclama en favor de la soberanía estatal[7], le confieren a la monarquía absoluta los medios que son indispensables para organizar y ejercer el poder sin sujetarse a dos poderes no estatales como son la aristocracia y la Iglesia Católica. Estos poderes gozan durante el feudalismo de una posición de ventaja que les permite influir en las decisiones de la materia estatal, con lo cual influían para tener más privilegios. Con el advenimiento de la monarquía absoluta, se modifica ese estado de cosas, ya que la centralización del poder es incompatible con formas de convivencia en la cual sea objeto de mediatización.

La centralización del poder es la clave para que la autonomía del Estado empiece a arraigarse con fines de conducción. Tanto Bodino como Maquiavelo advierten en el siglo XVI la importancia de que los Estados sean centralizados, autónomos y soberanos para evitar que los privilegios en favor de círculos restringidos de poder, impida la vigencia de un poder eficaz y consistente. La tarea de la monarquía absoluta se encamina a crear un orden político y administrativo que sea útil para la tarea de gobernar.

[7] Se entiende como el conjunto de poderes capacidades y atribuciones del Estado para constituirse como el poder supremo de la vida económica, política y social acreditando con eficacia que consigue gobernar a los poderes de la sociedad. Jean Bodino *Los seis libros de la República*, Madrid, Aguilar, 1973.

La no fusión de los poderes de la sociedad con el poder del Estado[8], es una de las tareas básicas que desarrolla la monarquía absoluta con el fin de garantizar la existencia autónoma del poder político. Por eso los desencuentros entre el Estado, la aristocracia y la Iglesia Católica son parte de la lucha por el poder en un punto: el Estado necesita que su conservación política sea efectiva y para ello debe subordinar a sus imperativos a los poderes no estatales. De ahí que la proclama de la soberanía estatal sea un imperativo a cumplir para hacer posible el gobierno en la sociedad.

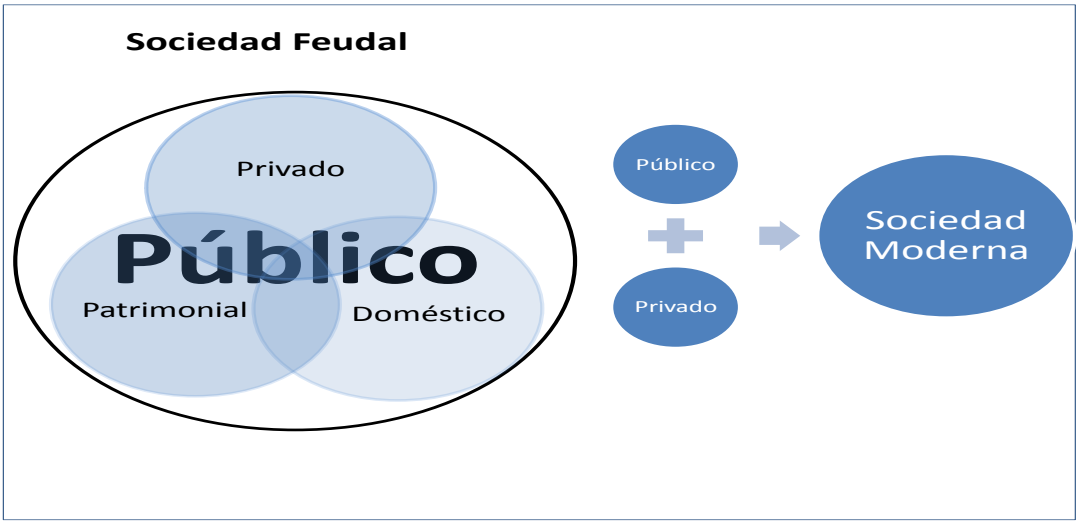
Esta faceta del poder tiene su razón de ser en el sentido de que no será aceptado y reconocido si funciona sobre la base de favorecer a unos y no a todos. Aunque la monarquía absoluta no es un Estado en toda la extensión de lo público, no está dispuesto a enajenar las funciones generales que tiene a su cargo y para ello necesita imponerse a los demás poderes, a fin de garantizar la centralización del poder en términos políticos y administrativos.

[8] "Definición del Estado. Que es soberana y súbdito, y con ello consiste la esencia del Estado que podemos definir así: una persona de cuyos actos se constituye en actora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como la juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona se denomina soberana y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo." Thomas Hobbes, *Leviatán,* Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Editorial Río Piedras, San Juan Puerto Rico, 1966, pp. 150-151.

Gráfica No. 1

Lo Público en la Sociedad Feudal

- Se plantea una explicación de lo que es la sociedad feudal por considerar que es el antecedente inmediato de la sociedad moderna y en la misma, lo público se confundía con lo privado, con lo doméstico, lo patrimonial; pero con el advenimiento del mundo moderno, lo público se convierte en una esfera autónoma al igual que el espacio privado, hecho que se retoma para precisar mejor el vínculo de la sociedad con el Estado.



Identidad de lo público y privado en la sociedad feudal

Fuente: elaboración propia.

En la medida en que la sociedad feudal agota los procesos de autoproducción y autoconsumo se acelera la fase en que la producción de mercancías ingresa el intercambio, iniciando con ello, los orígenes de la sociedad moderna que en lo fundamental combina mercancías, capital, intercambios y mercados, Éstos elementos corroboran el advenimiento de la sociedad industrial en la cual las fuerzas productivas se renuevan de modo acelerado y constante para intensificar la reproducción del capital.

El hecho histórico que registra lo anterior, es la Revolución Industrial que se origina en Inglaterra durante el siglo XVIII con el uso intensivo del sistema de máquinas, que disminuyen el tiempo de operación que producen las mercancías, intensifican la producción y compiten sin cesar con la fuerza de trabajo.

1.2 Estructuración de la sociedad civil

La disolución de la sociedad feudal[9] es un fenómeno que se origina a finales del siglo XV y en los albores del siglo XVI, cambian las condiciones que provocan el advenimiento de estructuras diferenciadas que anuncian el ingreso a la vida moderna. El ingreso a ésta responde a procesos que estimulan que éstos sean productivos y distributivos orientados más por el intercambio mercantil, no por el aprovechamiento de la renta de la tierra que es propia de las relaciones feudales. Emergen en este sentido, actividades relacionadas con la formación inicial del capital a partir de que los productos que se intercambian son portadores de valor de uso y valor de cambio.

Se modifica en consecuencia, la relación de las clases sociales, dando paso a una de ellas que vivía en los Burgos y que se ocupaban de utilizar el dinero y el capital para estimular los procesos productivos. La forma de poder que corresponde en sus inicios a la formación de la sociedad moderna es la

[9] "[…] La sociedad feudal era una sociedad sustentada en los privilegios señoriales y en la práctica de la servidumbre; la vida política era considerablemente indiferenciada, porque el contrato de fidelidad facilitaba, hasta cierto punto, que la autoridad del monarca feudal se plasmara en el cumplimiento de actos domésticos y "oficiales" de los vasallos" Ricardo Uvalle Berrones. *Op.cit*., p. 34.

monárquica, la cual se asume como la base de los procesos de dirección política. Este hecho es fundamental para configurar un ambiente en el cual el poder político descansa más en un sistema de poder centralizado y no en la fragmentación del mismo que sucedía en el modo de producción feudal. La lucha entre la aristocracia terrateniente y la emergente burguesía se localiza no en los honores y en las tradiciones de alcurnia, sino en la posesión de los medios de producción.

La burguesía se rige por el intercambio de las mercancías, mientras que la aristocracia proclama la inmovilidad de la propiedad. Esto significa que una característica de la sociedad civil moderna consiste en que defiende la existencia de propietarios y aunque en el Estado monárquico no se consolida su condición de clase, es claro que las relaciones de intercambio avanzan más de prisa que la economía del autoconsumo y la autoproducción que corresponde a la economía feudal.

La importancia de que existan propietarios responde al perfil de una sociedad que tiene como motor de su desarrollo a las actividades mercantiles, lo cual provoca una modificación sustancial en la organización y el aprovechamiento de los recursos. En este sentido, los inicios de la sociedad civil con énfasis en los siglos XVI y XVII, tendrá en el siglo XVIII un avance más significativo porque es el tiempo en el cual la economía mercantil se transforma en economía de mayores intercambios.

El siglo XVIII refleja cómo el poder de la aristocracia terrateniente es desplazado con el poder de los medios de producción, la circulación de las mercancías y la acumulación del capital que defiende la burguesía como una clase social interesada en la renovación de las fuerzas productivas. Empieza a ganar terreno la condición de vida civil, lo cual implica el fin de las relaciones de servidumbre para dar paso a la formación de nuevos propietarios que antes estuvieron confinados al pago del diezmo y al tributo que rendían a la aristocracia terrateniente.

Los nuevos propietarios eran los campesinos que no tenían la oportunidad de intercambiar sus productos, ni ser detentadores de la tierra en condición de propietarios. Con el avance de las relaciones de intercambio ingresan a los circuitos de la producción y el consumo que tienen como eje principal la circulación de las mercancías.

Las mercancías son objetos que tienen valor porque se producen con el trabajo humano y por tanto, son susceptibles de las operaciones de compra y venta, lo cual significa que son portadoras, no sólo de riqueza, sino de capital. Aquí se localiza uno de los puntos más importantes que en la sociedad civil estimulan su auge y desarrollo.

En efecto, la existencia de propietarios sea en calidad de capitalistas o como propietarios de la fuerza de trabajo, implica que la visión de la propiedad estacionaria es infecunda en condiciones de vida que exigen procesos de intercambio. La propiedad móvil, es decir, la propiedad que se intercambia es la

que caracteriza a la sociedad civil moderna y con ello a las relaciones que se establecen en escala creciente a partir de que el capital es considerado la palanca de la acumulación. Esto significa que la burguesía se consolida de modo importante en el seno de la sociedad civil, la cual es el reflejo no sólo de sus relaciones económicas, sino también civiles.

Por lo tanto, la naturaleza de la sociedad civil se nutre cuando sus miembros no son sólo personas, sino individuos que tienen el derecho y la oportunidad para ser sujetos activos en los procesos de intercambio. La condición de individuos significa que la economía capitalista necesita de propietarios libres para llevar a cabo la compra y venta de las mercancías. La condición de civil proviene de las diferencias de clase no tienen su raíz en las relaciones de cuna o prestigio familiar, sino que tienen su razón de ser en el lugar que se tiene frente a los medios de producción.

La vida moderna necesita en este caso, que los individuos de la sociedad se desenvuelvan en un plano de igualdad, es decir, de condiciones formales que garanticen que todos tienen la oportunidad de intercambiar. Se rompe así, la visión de que sólo unos cuantos tienen el derecho de estar en las relaciones mercantiles. Así pues, el logro de la sociedad civil consiste en que la orientación de mercado, es decir, de propiedades y propietarios que son la base de una economía, define sus relaciones sociales para llevar a cabo el intercambio productivo.

Con la acepción de lo civil se reconoce que el hogar es el centro de la familia y desde el punto de vista productivo, es el que favorece en un esquema de acumulación y desarrollo, la incorporación a los mercados de individuos que, sobre el principio de igualdad, permiten la expansión de la riqueza y el capital.

Lo civil implica que la sociedad no es receptiva a prácticas de privilegio, sino que se erradica el reconocimiento de que los títulos nobiliarios son un pase para ocupar un lugar en la estructura de la propiedad y en los procesos productivos. En este caso, los individuos en su condición de civiles, responden al mundo de la igualdad formal que se proclama ante los viejos señoríos.

La igualdad formal es condición fundamental para que la sociedad civil, entendida como una sociedad de propietarios, sea a la vez, una sociedad de oportunidades reconocidas para evitar la reproducción de las diferencias de clase o de los privilegios que favorecen la ostentación de unos ante otros.

Con este paso, la sociedad civil[10] adquiere un perfil propio y diferente ante otros tipos de sociedad y se consolida como la sociedad moderna que es la

[10] "La noción de sociedad civil tiene sus raíces en la filosofía social de los moralistas escoceses como Ferguson, que contrapusieron a las sociedades militares tradicionales las sociedades industriales pacifistas; tiene asimismo raíces en la distinción que establecieron los filósofos alemanes entre 'Staat' y 'Gesellshaft', e incluso reverbera en ella el famoso grito de batalla de la Revolución Francesa. La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo están restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la res pública que derivan de su condición de ciudadanos. Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social; es incompatible con una estructura de Estado feudal, con la esclavitud y la división de la población en castas" Renate Mayntz "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista Reforma y Democracia No. 21 del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,* Caracas, Venezuela, octubre 2001., p. 13.

clave para entender la formación de las instituciones que regulan los procesos de intercambio, así como las relaciones sociales que con él se generan.

La sociedad civil moderna rige sus formas de vida invocando la existencia de propietarios privados, lo cual significa que tienen derechos y obligaciones reconocidos por reglas jurídicas que integran el sistema del derecho positivo. En efecto, con la sociedad civil moderna también se forma el derecho moderno, el cual tiene como lógica de su significado, que los propietarios privados, así como su derecho a la vida privada, son la clave que justifica la vigencia de reglas que autorizan y restringen los procesos del intercambio mercantil.

La racionalidad del derecho en la visión de la sociedad civil significa que la esfera de lo privado, ha sido reivindicada como un ámbito de exclusividad, esto es que los propietarios tienen como ámbito de referencia lo doméstico, es decir, lo que pertenece al hogar. Este hecho provoca que la sociedad civil moderna sea más de carácter individualista, dado que los individuos son valorados como el centro que la vida institucional debe proteger y salvaguardar, lo mismo que su propiedad.

No hay duda pues, que la sociedad civil se formaliza con el derecho y las reglas procesuales que se aplican para garantizar el orden y la certidumbre en su seno. Así, la sociedad civil es entendida como una esfera de individuos que tienen el reconocimiento de que pueden dedicarse a las actividades que más les convienen, sin afectar a otros individuos.

La importancia de lo civil en la sociedad es la pauta para que cualquier pretensión encaminada a proclamar privilegios de antaño, no tenga cabida en un sistema de reglas impersonales y aceptadas. El triunfo de la burguesía sobre la aristocracia terrateniente favorece que la sociedad civil sea aceptada como una sociedad que formaliza la existencia de propietarios sujetos a las reglas del derecho civil, el cual establece incentivos y sanciones para evitar los abusos o las formas de destrucción cuando no se consiguen los acuerdos mercantiles que conllevan a la realización de las mercancía en capital. Lo civil en este caso, no es sólo una condición de vida, sino también un modo de convivir, intercambiar, comprar y vender con base en los fundamentos de una sociedad y una economía que se forman no obstante las presiones de las relaciones precapitalistas alentadas en lo fundamental, por la economía agrícola.

El reconocimiento de lo civil fortalece a una sociedad que se integra por capacidades individuales que son indispensables, para que las relaciones económicas sean más eficientes e interdependientes en un esquema de voluntades expresas. El reconocimiento de lo civil se vincula con los objetivos que definen al mundo moderno como un lugar de intercambios crecientes, debido a la renovación constante de las fuerzas productivas y a la voluntad de intercambiar las mercancías.

1.3 Esfera privada y esfera pública

La esfera pública de la sociedad moderna es otra faceta a destacar en la estructuración de la vida moderna. Si la esfera privada es uno de los substratos

de la sociedad civil, la esfera pública es importante dado que en ella los privados –individuos propietarios- también se desenvuelven pero más allá del hogar, la economía doméstica y las relaciones familiares.

La esfera pública es un lugar abierto, compartido, visible e interactivo que tiene dinamismo creciente debido a que la suma de voluntades y capacidades tienen formas de actuación para la atención de los problemas y necesidades comunes. Esto significa que la esfera pública no es antagónica a la esfera privada, sino otro sitio de realización que tiene valores y reglas que la sustentan.

Los valores se encaminan por el lado de lo compartido, lo solidario y la cooperación para hacer posible con esfuerzos y recursos compartidos, la superación de las restricciones que impone la vida moderna. Ejemplo de está situación son las peticiones que se hacen a la autoridad para que sean atendidas. Otro caso es que las necesidades colectivas relacionadas con las condiciones de vida como la limpieza, el uso del agua, la seguridad, el cuidado del patrimonio y la dotación de los servicios públicos, implica que el sentido de comunidad y participación sea vigoroso.

Las reglas se refieren a que la convivencia pública tiene que realizarse con base en acuerdos[11] que se han de respetar, sobre todo en lo que concierne a los costos y los beneficios. Nada en la esfera pública es gratuito. Todo tiene un

[11] "El Leviatán es, para Hobbes, la instancia que da orden y seguridad a la conflictiva vida de los hombres, ya que éstos han convenido en ceder sus derechos particulares en un pacto social que tiene como base y garantía un poder común fortalecido […]" Hobbes., *Op. Cit.,* p. 67.

costo que debe asumirse por los miembros de la vida asociada. El cuidado de la esfera común necesita del pago de impuestos para financiar los gastos y presupuestos públicos.

En este caso, las necesidades públicas tienen su origen en las insuficiencias y carencias que los individuos resienten y que con sus recursos y capacidades privados no tienen los elementos materiales ni los recursos financieros para atenderlos. Es el caso de la seguridad pública, la vigencia del orden público, los instrumentos de defensa, la vigilancia sobre la propiedad y el resguardo de las actividades que se conectan para dar paso a formas de participación y coordinación en la sociedad.

Los beneficios por su parte se relacionan con las ventajas que se derivan de vivir en comunidad y se relacionan con la vigencia de los servicios públicos, la limpieza, el confort, la recreación, el esparcimiento, el goce de la propiedad, de los parques y la seguridad de que las operaciones económicas que dan vida al intercambio, tienen un orden y un sistema de autoridades que se encargan de su regularidad, es decir, de funcionamiento ordinario.

La vida pública moderna que se desarrolla con la urbanización y la industrialización, plantea retos importantes que sólo de manera colectiva es posible atender y procesar. En ella la tarea de las autoridades es por demás relevante porque a través de diferentes organismos administrativos, se atienden y estructuran las soluciones a los problemas que se definen. En este

caso, el Estado con el auxilio de los organismos administrativos, tiene la capacidad de hacer frente a condiciones adversas de vida.

Para ello es necesario que los presupuestos públicos se nutran con el pago de impuestos que las personas en condición de privados, realizan a la hacienda pública. Es decir, tanto los valores como las reglas propias de la esfera pública, son indispensables para crear un ambiente que permita la convivencia entre las personas, los grupos y las organizaciones en términos de una interacción productiva y respetuosa.

Es fundamental en la visión de la esfera pública[12], que los diferentes modos de vida sean asegurados con la vigencia de reglas comunes y que sean cumplidas con la certeza de que es la única manera de superar carencias y necesidades compartidas. La esfera pública se integra además por proyectos compartidos desde la visión de la nación, entendida como la suma de ciudadanos que dan

[12] "Lo significativo en cuanto a la relación entre *esfera pública* y *espacios públicos* es que tanto la reflexión como los atributos atribuidos a la primera en la filosofía política y la teoría social contemporáneas, resultaron trasladados a los segundos, bajo la forma de la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos* de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso del *público*, es decir no reservados a nadie en particular (eso es a individuos específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso –sea irrestricto como en el caso de los parques y las calles *públicas*, sea sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (Estadios, teatros, cines)–; donde se admite y además se presenta como rasgo dominante, la copresencia de extraños y por consiguiente todos y cada uno de los copresentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, razones que sólo atañen a cada quien; donde impera la condición de *iguales* en *la diferencia*, es decir, donde todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato independientemente de sus características individuales […] por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el citadino-ciudadano hace la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes, e incluso está en la predisposición de disfrutar el eventual encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado". Duhau, Emilio y Giglia, Ángela, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Siglo XXI/UAM U. Azcapotzalco, México, 2008, p. 46

vida a la comunidad, por la disposición de que los miembros de la misma estén convencidos de que se han de cumplir las reglas que sustentan tanto el principio de autoridad como las oportunidades de realización individual y grupal.

Lo importante en la esfera pública es que la conservación y el desarrollo de los sistemas productivos necesitan de parte de la autoridad y de los miembros que la integran para su mejor aprovechamiento. Es el lugar en el cual se organizan los esfuerzos colectivos para racionalizar mejor los recursos disponibles. Por eso la cooperación de esfuerzos en la esfera pública es fundamental, a fin de avanzar en la atención y solución de los problemas compartidos.

Lo distintivo de la esfera pública es que se integra para fines de atención y solución, por las necesidades públicas que se identifican en la calle y que tienen como raíz la vida doméstica. Lo doméstico pertenece al hogar y significa cuando rebasa el perímetro del domicilio, que no hay en la esfera privada los medios para su atención y respuesta oportuna. Es el caso de la salud, la seguridad, el orden y la justicia que se han convertido en la lógica de la vida institucional, en tareas generales que tiene a su cargo la autoridad.

Por otra parte, la importancia además de los problemas compartidos, es fundamental que los desacuerdos, los conflictos y la lucha de intereses, tenga un sistema de respuesta pública para dirimir la intensidad de las diferencias con el concurso de la ley, los reglamentos y la aplicación de sus preceptos. La esfera pública tiene como alcance que todos los miembros de la sociedad

caben en ella, pero eso no significa la ausencia de contratiempos y dificultades que demandan atención y solución.

La superación de los contratiempos y los problemas, fortalece el sentido de la esfera pública para entenderla como un sistema de intercambios que produce costos y ventajas. Estos elementos son irrenunciables en términos de la vida moderna, razón por la cual la tarea de la autoridad es por demás relevante para evitar que los conflictos le tomen la delantera a la cooperación.

En la esfera pública se localizan los fundamentos del poder en la vida moderna que incluye desde luego, la importancia de la esfera privada. En este sentido, las tareas de administración y gobierno responden a imperativos normativos que se construyen en diferentes momentos del quehacer institucional y que se relacionan con la existencia de los privados en calidad de público. Así pues, la categoría ciudadano que responde a la visión de lo compartido, tiene alcance jurídico y político a fin de destacar en un marco de derechos y obligaciones la importancia de la vida política. Esta responde a la *polis y a la comunidad*, lo cual indica que en la vida pública moderna se integra lo colectivo, la asociación, las reuniones y las formas de integración.

En efecto, la condición de ciudadano es propia de la sociedad moderna en el sentido de que los propietarios individuales, tienen otra forma de actuación que se relaciona con la esfera pública que es la base para entender el significado de lo colectivo. Los ciudadanos en la esfera pública moderna tienen como elementos de protección y seguridad los derechos del ciudadano, que se

relacionan con el voto universal, la representación política, la participación en los asuntos colectivos, el derecho a los cargos de elección y sobre todo, el derecho a elegir quién debe gobernar los asuntos colectivos. De ahí que el ciudadano en la vida democrática no sea tan sólo un abstracción, sino que tiene la posibilidad de influir con su voto y participación en el destino de los asuntos públicos.

El ciudadano tiene un lugar en la comunidad y el cual se deriva de su pertenencia a la misma, es decir, en el marco de los derechos y las obligaciones, está protegido para que su esfera de actuación dada por lo público, tenga reconocimiento formal, jurídico y político. Esto significa que ocupa un sitio en la discusión de lo colectivo y es a la vez, un balance que las autoridades no desconocen cuando se valoran decisiones que tienen como destino la vida compartida. Lo relevante del ciudadano en la vida moderna es que deja atrás su condición de súbdito, para asumirse como una persona no sólo de carne y hueso, sino que tienen la oportunidad de participar en la definición de los asuntos colectivos.

A diferencia del súbdito que carece de esas oportunidades, el ciudadano moderno tiene libertades[13] civiles y políticas que invoca y aprovecha para no ser una pieza más en la relojería de la política, sino un protagonista interesado y preocupado por el destino compartido. De hecho la categoría sociedad civil

[13] "Dentro de las causas sociales, se da una muy brillante época de producción ideológica, que fundamenta el nuevo concepto de libertad. Diderot, Voltaire, Montesquieu, Sieyes, Locke, etc., ofrecen conceptos revolucionarios como son: voluntad general, representación política, división del poder público, elección de gobernantes, etc., lo que permite establecer un nuevo sistema de Estado y gobierno" Sergio R. Márquez Rábago. *Evolución Constitucional Mexicana*. Editorial Porrúa, México. 2002, p. 28.

implica que se integra por ciudadanos que tienen igualdad de derechos y obligaciones.

Lo civil deviene de *civitas* que es el origen de la categoría ciudadano. Por ello la esfera pública no se entiende sin la valoración de los ciudadanos que son los que además dan lugar a la categoría pueblo. Esta es otra forma de aludir a la existencia de ciudadanos en el plano jurídico y político, dado que populus alude a lo popular en un sentido amplio del cual se forma en la sociedad moderna la categoría ciudadano. De este modo, la esfera pública no es tan sólo el espejo de lo que sucede en la esfera privada, sino la condición de vida que se ejerce para evitar que el poder sea autárquico.

El ciudadano en este sentido, es el mismo propietario que se reconoce en la vida privada, pero cuando ingresa a lo compartido y común que es la esfera pública, asume un papel en los marcos de lo colectivo y por tanto, no sólo participa, sino que se organiza para llevar a cabo la defensa de los espacios a los que pertenece en la vida doméstica. Así, la organización de los ciudadanos en la vida moderna tiene como antecedente la necesidad de compartir y protegerse frente a los problemas que afectan a lo colectivo. La democracia moderna en este caso, es el ámbito espacial, territorial y geográfico, en el cual los ciudadanos se desenvuelven con apego a normas, procedimientos y agendas que indican la importancia de que su observancia sea real, no quimérica para asegurar la cohesión de las formas de integración política, social y pública.

La vida política en consecuencia, se nutre de los ciudadanos organizados y activos que a partir de identificarse en razón de causas compartidas, dan origen a formas de organización que reflejan el modo de proteger su actuación en la vida pública. Se forman así, los partidos políticos, los sindicatos, los colegios, las cámaras y las confederaciones que dan cuenta de un cúmulo de sistemas de agrupación y defensa para la preservación de los intereses compartidos.

La esfera pública es así, no sólo un sitio para la atención de las necesidades compartidas, sino también, un lugar en cual coexisten la diversidad y la pluralidad de la vida moderna, las cuales acreditan que lo heterogéneo, no lo homogéneo, caracterizan a la sociedad moderna en términos de diferenciación y complejidad. La esfera pública es a la vez, el lugar de los museos, las bibliotecas, los jardines y las plazas que son sitios de reunión que permiten no sólo la recreación, sino también la discusión y deliberación de los asuntos compartidos.

1.4 Sentido institucional del Estado moderno

La formación del Estado moderno es propia de un conjunto de procesos que se orientan y tienen como resultado, el establecimiento de estructuras de poder y autoridad que los caracterizan como la institución más importante de la vida colectiva. El Estado es un sistema de poderes y atribuciones que están organizados con base en reglas que autorizan sus acciones y que a la vez también las restringen.

En efecto, una característica del Estado moderno es que su fuerza y contundencia es objeto de regulación para evitar que sea un riesgo a las libertades civiles y las libertades políticas. Su ámbito de atribuciones se define a partir de lo que le corresponde a la esfera pública y en la misma se constituye en un sistema que se caracteriza por detentar poderes compulsivos, a través de los cuales aplican, tanto incentivos positivos como incentivos negativos. Unos y otros, son el medio que permite que lleve a cabo las tareas de gobierno que desarrolla para cumplir con los imperativos constitucionales.

Los poderes compulsivos lo erigen en una organización que reclama con éxito el monopolio al uso legítimo de la fuerza física. Esto significa que es la única organización que exige obediencia de manera persuasiva o compulsiva. Lo específico del Estado en este caso, es que se asume como un poder indivisible y soberano, lo cual significa que no admite poderes análogos y tampoco acepta compartir tareas y responsabilidades que pongan en riesgo su integridad.

El Estado por consiguiente, es el único que tiene los medios para llevar a cabo las tareas de gobierno, procurando en todo momento, el cuidado y seguridad de las esferas privada y pública. A la primera, la privada, le reconoce la vigencia de los derechos del hombre[14] que son la base para situar la prosperidad y la realización de la economía doméstica, las relaciones familiares, así como los procesos de intercambio. La segunda, la esfera

[14] "[…] si se piensa en lo que los derechos del hombre y la democracia significan en su núcleo, a saber, la simple expectativa de no excluir a nadie de la comunidad política y de respetar por igual la integridad de cada uno y de todos, es decir, la integridad del otro precisamente en esa su otroidad o alteridad" Jürgen Habermas. *Mas allá del Estado Nacional***,** Editorial Trotta, Madrid. 2001., p**.** 171.

pública, es el universo en el cual se asienta para generar las condiciones y normas que permiten la convivencia de la diversidad y la pluralidad.

Lo relevante en este caso, es que la esfera pública del Estado se integra por órganos, poderes, autoridades, reglas y recursos que tienen como finalidad, utilizarlos como instrumentos de gobierno para regular las ventajas y conflictos que se originan en la vida moderna. La función del Estado es importante para evitar que el conflicto le tome la delantera a la cooperación. Así pues, le corresponde al Estado fungir como el centro principal que tiene a su cargo la seguridad y las libertades que la sociedad moderna reconoce para asegurar su propio desenvolvimiento.

1.4.1. Estado de Derecho

No hay duda de que la presencia del Estado en la sociedad es indispensable e insustituible. Esto significa que los problemas y las necesidades colectivas reciben tratamiento público–estatal, desde el momento en que la coordinación de órganos y áreas de responsabilidad son puestas en operación por mandato constitucional y legal. Lo distintivo del Estado es que por mandato público se ocupa de la atención de las carencias comunes, situación que le confiere la responsabilidad de atenderlas y procesarlas con la capacidad institucional que tiene.

En la visión de la sociedad moderna, el Estado se caracteriza porque su esencia política –reclamo de la dominación- está regulada por imperativos constitucionales, es decir, por normas que lo obligan a obedecerlas. El Estado impone normas, pero también está obligado a cumplirlas. Este es el elemento distintivo del Estado moderno que le confiere su carácter de poder constitucional y poder legal para dar vida a un poder sujeto a limitaciones. Lo constitucional y lo legal lo definen como un tipo de organización que invoca la importancia de la razón jurídica para aludir a que el ejercicio del poder que lleva a cabo no es arbitrario o abusivo. Si incurre en alguna de estas situaciones, el afectado –el gobernado- tiene derecho a inconformarse con la autoridad que violenta la aplicación del mandamiento estatal.

La regulación del poder estatal implica que tiene como objetivo establecer el binomio atribuciones–limitaciones atendiendo a la lógica de la institucionalidad democrática, la cual tiene como postulado, limitar el poder para evitar daño o perjuicio a terceros. En este sentido, el Estado moderno debe entenderse como un Estado de derecho, lo cual implica que atiende a la misma, la preserva y la ejecuta con el fin de asegurar las instituciones civiles y políticas. Cumplida la exigencia constitucional y jurídica del Estado, es importante destacar que también lo caracteriza la razón política. Esta consiste en que su derecho a la dominación para encontrar obediencia a sus mandatos, tiene como elemento simultáneo el reconocimiento de los gobernados a ser valorados no cómo súbditos, sino en calidad de ciudadanos.

El ciudadano demanda derechos políticos para que en la visión del Estado de derecho, tenga la oportunidad de participar en los asuntos colectivos, en los cuales los relacionados con la representación política, le otorgan la ventaja de que a través de mandatarios electos por ellos mismos, tengan voz y decisión en la definición de las políticas que se discuten y aprueban con la intervención de representantes para formar la institucionalidad que permite los intercambios que se realizan en un marco de la competencia. Así, la compatibilidad entre Estado derecho y democracia tiene como eje central las libertades de los gobernados, con lo cual el Estado moderno es la suma orgánica de libertades civiles, la esfera pública y la decisión de quién debe gobernar con el voto de los ciudadanos. Con ello se amplía la participación y la discusión de los asuntos colectivos que son motores esenciales para dar paso a una convivencia más efectiva y productiva. Así, el nexo sociedad civil y Estado de derecho tienen como elementos base, tanto a la diversidad como a la pluralidad, lo cual se manifiesta en una esfera privada activa y una esfera pública más participativa.

El Estado de Derecho es el espacio institucional que garantiza que las personas del ámbito de lo privado, también sean reconocidas en calidad de público ciudadano, al tener dos ámbitos de realización que se conectan y complementan: lo privado y lo público. Es por tanto, un Estado que al organizarse en términos constitucionales y legales, posibilita desde el ángulo de lo universal y lo general, que el principio de igualdad sea efectivo, por lo menos en términos formales.

Lo universal y lo general del Estado moderno es fundamental en la compresión de cómo la sociedad civil proclama valores –utilidad individual, elección individual, asociación de intereses con fines grupales- que permitan su realización en condiciones que no encuben relaciones de privilegio dadas por la pertenencia al gremio o a la corporación.

Se forma con el Estado de derecho[15], la categoría sujeto jurídico el cual explica el mundo de los derechos y las obligaciones que en el marco de lo constitucional y legal se reconocen para que coexistan lo civil y lo político, aludiendo a condiciones de igualdad formal que es fundamental para establecer tanto las preferencias como las decisiones con voluntad libre para asumir acuerdos y compromisos.

Por tanto, el Estado moderno es inexplicable sin referencia a la sociedad civil, así como a los fundamentos que esta proclama para su organización. Una característica de la sociedad civil moderna es que postula la realización del individuo considerado como el centro de las acciones estatales. Se alude así, a las ventajas de la libertad para que las personas desarrollen sus capacidades en un ámbito de competencia e intercambio que es propio de los ambientes que optan por las ventajas reales, no sólo colectivas y abstractas. El punto vital

[15] "[…] el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento" Friedrich a Hayek. *Camino de la servidumbre***,** alianza editorial. Madrid. 1990, pp. 103-104.

del Estado de Derecho[16] esta dado por las condiciones de impersonalidad, certidumbre y previsión que los gobernados pueden y deben conocer, atendiendo al criterio de que es posible conocer con anticipación, cuál será el comportamiento de la autoridad con base en las reglas, normas y procedimientos que autorizan el ejercicio del poder, respondiendo a la lógica de lo previsible, a fin de diluir prácticas de incertidumbre que son contrarias a su razón institucional.

En este sentido, es necesario destacar en la óptica de la vida moderna, el vínculo Estado-Derecho en los términos siguientes: "Estado y Derecho, son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad; el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda, para encuadrar su actuación y limitar la acción del gobernado, el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presentan dentro del Pacto Social".[17] Como bien destaca Márquez Rábago, no es suficiente que impere la vigencia de la ley en la visión del Estado de Derecho porque "el Estado desde su nacimiento, ha sido regido por el Derecho, pero no todos los estados han regido su actuación conforme lo que actualmente conocemos como un Estado de Derecho. El que una sociedad viva de acuerdo a sus leyes, a su Derecho positivo y vigente no le

[16] También "[…] puede caracterizarse como Estado de Derecho todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significaría legitimar y eternizar el status quo vigente y tener por más importantes los `derechos bien adquiridos´ - sea del individuo, sea de cualesquiera asociaciones y corporaciones- que la existencia política y seguridad del Estado" Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México. 1981 p. 130.

[17] Sergio R. Márquez Rábago, "Estado de Derecho en México" en *Revista Lex . Difusión y análisis y No. 145,* Tercera Época. Año XI. Editora Laguna, S. A. de C.V. México, Julio de 2007, p. 1.

garantiza el vivir en un ´Estado de Derecho', eso resultaría una visión muy estrecha, ya que lo anterior solamente reconoce un ´Estado de Legalidad´"[18]

Con base en lo expuesto se infiere que el Estado de Derecho en la sociedad moderna se caracteriza por lo siguiente:

1. Es una organización con atribuciones y poderes limitados, a fin de garantizar la libertad, el patrimonio y la acción de las libertades individuales;
2. Se organiza y funciona bajo la premisa de la división, la colaboración y el control de los poderes;
3. Se rige por el principio de certidumbre institucional y jurídica, dado que es posible prever la actuación de la autoridad, en razón de las atribuciones y limitaciones que reconocen las normas escritas
4. Reconoce la vigencia de libertades políticas para que los ciudadanos participen en asuntos relacionados con su forma de representación, el voto universal y el derecho a ser electos para los cargos públicos;
5. La justicia que se procura y administra, tiene como elementos de orientación la imparcialidad y el principio de igualdad jurídica;
6. Existen formas de control para los poderes del Estado. Ejemplo la rendición de cuentas implica exigir responsabilidad a las autoridades y servidores públicos que tienen a su cargo la administración de los asuntos comunes;
7. El cuerpo directivo y operativo del Estado denominado burocracia gubernamental, tiene atribuciones formalizadas para que a través de

[18] *Ibíd.,* p.1

reglas y procedimientos específicos se garantice la vigencia de la constitucionalidad y legalidad de las instituciones del Estado.

8. La Administración pública como parte del poder constituido se rige por el principio de legalidad, el cual implica lo siguiente: "[…] El órgano del poder público (la autoridad) solo puede hacer aquello que la ley le faculta, el gobernado todo aquello que no se le prohíba"[19]
9. El reconocimiento de las libertades civiles y políticas a favor de las personas, implica a la vez que asuman deberes y responsabilidades para establecer un balance razonable entre lo que pueden hacer y lo que deben cumplir en términos de la vida moderna.

En este caso, el Estado moderno dirige a una sociedad que reclama con energía que las capacidades sean el eje que facilita el desarrollo de la sociedad, no a partir de la felicidad abstracta, sino de la felicidad que se sustenta en el utilitarismo. Esto significa que el mundo de lo colectivo se entiende a partir de las decisiones individuales[20] que son a la vez, el resultado de elecciones y preferencias que se forjan en cada persona.

Así las instituciones[21] de orden político y jurídico tienen como base reglas que favorecen los ambientes competitivos que son congruentes con los valores de

[19] *Ibíd.*, p. 8
[20] "La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación a favor de dejar las cosas tal como están. Se basa en la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales […]" Carl Schmitt *Op. Cit*., p. 64.
[21] "[…] una institución puede definirse como un mecanismo que pone en vigencia reglas. Las reglas rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales. El contraste implícito aquí es con las normas sociales que impone reglas mediante sanciones externas e informales y con las reglas internalizada […]" John Elster., *Tuercas y tornillos*, editorial Gedisa, Barcelona España, 1996. p. 146

la sociedad moderna y que el Estado reconoce con el establecimiento de normas regulatorias que se aplican sobre la base de incentivos y sanciones. En esto consiste el papel del Estado, es decir, en generar las reglas de la convivencia que, con el auxilio de las Constituciones políticas y el derecho positivo, favorecen condiciones de certidumbre para ventaja colectiva de las capacidades individuales. Lo colectivo, lo general y lo común que el Estado representa, es efectivo en la medida que los individuos tienen las oportunidades que permiten la realización de sus fines individuales y grupales.

La tarea del Estado en este caso, es producir y reproducir el orden público sobre la base de la libertad y la igualdad. El Estado moderno por tanto se convierte en la organización política de la sociedad, desde el momento en que consigue articular, estructurar y hacer vigentes los intereses públicos que son el referente de su razón de ser y de las acciones que lleva a cabo. La responsabilidad del Estado es en este caso, de la mayor envergadura, debido a que es la organización que tiene a su cargo la seguridad, protección y salvaguarda de los valores que defiende la sociedad moderna y que se relacionan con el modo de organizar la economía, la política y la vida comunitaria sobre las aportaciones de la democracia política que se forma con el advenimiento del laicismo y la secularización.

1.5 División y colaboración de poderes

Uno de los aspectos básicos del Estado de derecho es el relacionado con la división y colaboración de poderes. En razón de un esquema liberal y

democrático, la libertad individual es el punto cardinal que influye en la organización y funcionamiento del poder. El Estado en este caso, es la institución más comprometida con el respeto y la garantía de la libertad individual, motivo por el cual, el poder que detenta no puede ejercerse de modo unicentrado, sino de manera multicentrada, es decir, reconociendo que existen varios puntos que interactúan como centros dinámicos y por tanto, es más importante su interacción, coordinación y contrabalance.

En este sentido, la división de poderes se entiende como una condición eficaz que permite en la democracia, fijar límites al Estado. La categoría límites alude a que la fuerza y el poder del Estado en la vida moderna es imprescindible para evitar los riesgos de abuso o arbitrariedad. En consecuencia, la división de poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- es un tipo de arreglo institucional que permite que el Estado no sea considerado un riesgo para los gobernados. La división de poderes alude a cómo el poder se organiza en instituciones que tienen no sólo ámbito de acción, sino de responsabilidad para ejercer sus tareas.

En un planteamiento pragmático de la división de poderes, es fundamental que el Estado pueda funcionar sin que se altere su contenido y sustento para que sea considerado la organización más relevante de la sociedad. La división de poderes sin embargo, no tiene únicamente ángulo formal, sino también político. Se inscribe en la rivalidad del ejecutivo y el legislativo, que refleja a la vez, relaciones de tensión entre la sociedad y el Estado. El ejecutivo es parte junto

con el Poder Judicial, del contenido material del Estado. Esto significa que son su núcleo a través del cual se concreta con acciones, la potestad del Estado.

En el caso del ejecutivo, la rivalidad política que ha tenido con el legislativo se inscribe en la dinámica de las revoluciones políticas en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia. La lucha de la monarquía contra la visión liberal, así como la lucha de la república liberal y democrática contra el Estado unicentrado, son testimonio de cómo la lucha por los espacios democráticos alienta la rivalidad del ejecutivo y el legislativo. Si el ejecutivo es parte de la fuerza material del Estado, el legislativo es la fuerza moral y política de la sociedad, con lo cual el esquema de la división de poderes se articula sobre esta premisa fundamental.

Lo importante es cómo a partir de la rivalidad del ejecutivo y el legislativo se transita hacia la cooperación institucional para dar centralidad necesaria a las decisiones y acciones del Estado. La cooperación institucional es producto de acuerdos y compromisos que logran establecerse como procesos de negociación y la aceptación de los compromisos. De este modo, el Estado tiene en realidad, un esquema que lo organiza como la división bipartita de los tres poderes, lo cual implica que el poder Legislativo, más que un poder estatal, es un poder que responde a la sociedad y a los ciudadanos. Mientras que el poder Ejecutivo y el poder Judicial tanto por sus atribuciones y tareas, son los depositarios de la fuerza material del Estado. Es claro en este sentido, que la división de poderes tiene un ángulo estructural y otro funcional.

El estructural está dado porque la distinción Estado – sociedad necesita de centros de dirección que son diferentes y que deben colaborar con base en la visión constitucional y legal del propio Estado que establece lo que corresponde a cada poder. El funcional significa que los tres poderes se coordinan y complementan para evitar el conflicto de competencias que altere y pueda desarreglar la eficacia institucional del Estado.

Así la administración, la legislación y la impartición de la justicia son parte insustituible del quehacer del Estado, con lo cual su eficacia institucional responde al esquema clásico de los medios y los fines. La colaboración de los poderes garantiza un desempeño más efectivo del poder estatal desde el momento en que se asegura la funcionalidad orgánica de cada uno de ellos. Se conjuga así, la autonomía, la especialización y la responsabilidad de cada poder para que el Estado moderno sea entendido en la visión del equilibrio dinámico, que se alimenta a la vez, de la relación intraorgánica que se acredita con la vigilancia, la supervisión y el control.

Lo importante en el Estado de derecho consiste en que el poder no es una autarquía, sino que es objeto de regulación puntual para evitar el desbordamiento de sus atribuciones. La acción del Estado para que sea efectiva, requiere unidad y centralidad, mismas que se consiguen cuando los tres poderes no sólo se respetan, sino que convergen en el funcionamiento que el propio Estado necesita.

Diríase que la división y la colaboración de los poderes en los marcos del liberalismo, el republicanismo y la democracia da cuenta de cómo el Estado de derecho es un fino arreglo institucional que se sustenta en la división social del trabajo y en el diseño de sus atribuciones, atendiendo al criterio de que su eficacia funcional es la que garantiza las tareas de administración y gobierno.

Si el Estado está orientado a fines intencionales, calculados y prácticos, sus áreas institucionales responden a ese objetivo, con lo cual se acrecienta su tarea básica: fungir como la organización política de la sociedad, lo cual implica que el único centro de la vida política con tareas y responsabilidades es el Estado, motivo por el cual, conjuga con éxito los ámbitos de lo administrativo, lo político y lo judicial.

Ahora bien el diseño institucional del Estado de derecho respecto a la división y la colaboración de los poderes, es producto de la noción cálculo del poder, que significa que cada uno en sí, es portador de atribuciones y responsabilidades que se han de conjugar para garantizar el funcionamiento cooperativo de los diversos ámbitos de la gestión institucional.

Las premisas que permiten el diseño institucional del Estado de derecho son:

1) vigencia de las libertades;

2) defensa de la soberanía;

3) capacidad de autodeterminación;

4) el principio de igualdad y

5) la defensa de los gobernados ante el abuso de las acciones institucionales.

Estas premisas dan cuenta de cómo el poder se controla para evitar su desgaste y deterioro, situación que provoca incertidumbre y pérdida de confianza en el orden establecido con los procedimientos de la democracia.

1.6 Poder ejecutivo, administración y burocracia

Una característica del Estado moderno es, sin duda, que la actividad administrativa que desarrollo queda adscrita al Poder Ejecutivo. En la óptica de la división de poderes, la especialización de las tareas estatales es un elemento a destacar, dado que es un imperativo definir los ámbitos de competencia que se traducen en el ejercicio de las responsabilidades públicas. Un aspecto importante en el Estado del derecho, es que el poder no se centraliza como en el tiempo de las monarquías absolutas, lo cual implica que la categoría límites es fundamental para la vigencia de un poder sujeto a controles y vigilancia. En este sentido, la función ejecutiva se identifica con la titularidad de los órganos administrativos, a fin de que desarrollen las actividades que se relacionan con el interés público. En este caso, la Administración Pública entendida como la actividad organizada del Estado en la sociedad, se encarga de comunicar al Estado con la sociedad y de ese modo es factible atender y solucionar las demandas colectivas.

La administración pública ubicada y reconocida en la esfera del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la seguridad de la vida privada[22] y pública, la procuración de justicia, la producción de los bienes y servicios públicos, las tareas de regulación, incentivos, sanciones, así como la vigilancia de lo que se desarrolla en la sociedad. Sus actividades son relevantes para llevar a cabo el cumplimiento de los fines del Estado, a fin de preservar la vigencia de los valores sociales y políticos que estructuran a la sociedad civil moderna.

La administración pública en este caso, se entiende por su ángulo de ejecución, realización, efectividad es decir, por garantizar el cumplimiento de las normas generales que aprueban los congresos o parlamentos entendidos como la representación política de la sociedad y los ciudadanos. Tiene a su cargo la fuerza material del Estado dada por acciones ofensivas y defensivas; por el cobro de los impuestos, la conducción de las relaciones interiores y exteriores, la procuración de la justicia; en fin cumple con acciones que se responsabilizan por la mejor calidad de vida en la sociedad.

[22] "Una primera acepción de la idea de privatización de los espacios públicos hace referencia a la proliferación de *equipamientos destinados al uso público pero jurídicamente de propiedad privada* y por consiguiente sujetos en principio a fines, usos y reglas de comportamiento definido y asignados por sus propietarios […] Una segunda acepción […] es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios* jurídicamente *públicos* […] Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares que pueden permanecer o no físicamente abiertos y formalmente como jurídicamente públicos*, pero en los cuales los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos, son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado […] La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del hábitat, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Amplios sectores de las clases medias y altas se autosegregan por medio de enclaves residenciales cerrados […]". Duhau, Emilio y Giglia, Ángela, *Op. Cit*., pp. 60-62.

El Estado en el sentido material de contundencia y acciones organizadas, encuentra en la administración pública el medio que permite su manifestación efectiva en la sociedad y la economía. Lo relativo a la conducción y coordinación de los agentes sociales, es una de las tareas más relevantes que la administración pública lleva a cabo. Las tareas de gobierno se cumplen en lo fundamental con la administración pública y ésta tiene como punto de referencia al Poder Ejecutivo, el cual se encarga de asegurar la conservación del Estado, así como la fuerza indiscutible que tiene con carácter de monopolio sea recreada de forma sistemática.

Una característica del Poder Ejecutivo es que sus tareas se relacionan en lo fundamental con la vigencia de la soberanía del Estado y la protección de la sociedad. Esto significa que es un poder organizado para actuar en todo momento y en cualquier circunstancia, utilizando para ello, a la administración pública. En este caso, conviene hacer la diferencia analítica entre Poder Ejecutivo y Administración pública.

El primero es una estructura organizada de poder que existe a partir de atribuciones legales y legítimas que se encarga de asegurar la centralidad, la seguridad y la ejecución de las acciones estatales en términos de conservación y estabilidad. La administración pública por su parte, es el conjunto de actividades, operaciones y acciones que se orientan a garantizar en la sociedad el orden político y jurídico, la estabilidad institucional, la producción de bienes y servicios públicos, la regulación para todos los actores de la sociedad, así como la prosperidad de la vida pública y la vida privada para que la

cohesión de la vida comunitaria tenga como fundamento la razón pública del Estado.

El Poder Ejecutivo en esta lógica tiene a su cargo la conducción de la Administración pública y según sea el régimen político –presidencial o parlamentario- colaboran en ella Secretarios de Estado o Ministros. Por otra parte, existen ejecutivos propios del régimen presidencial en el cual el mando de la administración pública es unitario como el caso de México, mientras que el de Estados Unidos de Norteamérica y Francia, el Poder Ejecutivo tiene doble titularidad.[23]

En Estados Unidos coexisten el Presidente y el Vice - Presidente de la República, los cuales son electos y a falta del Presidente, el Vice – Presidente ocupa de manera inmediata la titularidad del Poder Ejecutivo. En el caso de Francia, el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República y en el Primer Ministro, que es el Jefe de la Administración pública, pero el Presidente es quién dirige los trabajos del gabinete.

En los regímenes parlamentarios el Poder Ejecutivo también tiene doble titularidad a saber: un Presidente o un Monarca, así como el Primer Ministro que es el Jefe de la Administración Pública, misma que se organiza en el Consejo de Ministros. Estos puntos son importantes destacarlos para ubicar la importancia que se deriva de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración pública. En este sentido, el Estado de derecho tiene ámbitos –

[23] Sobre el tema de los regímenes políticos, tanto el presidencial como el parlamentario, consúltese a Giovanni Sartori *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 97-132.

órganos, atribuciones, responsables- de actuación definidos para que los poderes no sólo cumplan sus tareas, sino para que establezcan a la vez, formas de colaboración.

Ahora bien, también es necesario puntualizar quién tiene a su cargo el funcionamiento de la Administración Pública. En este caso, el cuerpo responsable de la operación de la administración pública es el burocrático, el cual se integra por niveles directivos y operativos que se encargan de cumplir las metas colectivas del Estado. La burocracia en el Estado de derecho es un cuerpo de especialistas que con estudio y pericias, se ocupa con el dominio del saber administrativo, de materializar las acciones del Estado en la sociedad. Se estructura la burocracia bajo el principio de unidad de mando, disciplina, obediencia y jerarquía. En este sentido, el apoyo fundamental que el Poder Ejecutivo tiene para llevar a cabo la administración de la sociedad es el cuerpo de la burocracia, la cual está adherida a los valores del Estado y del orden vigente para asegurar la vigencia del orden jurídico y político.

La burocracia es a la vez un conjunto de funcionarios que se responsabilizan de utilizar los medios administrativos del Estado para dar organicidad a las decisiones y acciones que impulsan los mandos directivos. Lo relacionado con el manejo de los expedientes, la prestación de los servicios administrativos, el cumplimiento de los procedimientos formales, la ejecución de las normas y la satisfacción de las necesidades públicas, es parte de las tareas que llevan a cabo los cuerpos burocráticos. Se ocupan en lo fundamental del trabajo

administrativo y gubernamental que posibilita la vida de la sociedad y el mejor desempeño de la economía.

El saber administrativo es un saber profesional, lo cual implica que se aprende con método, conceptos y explicación causal. Este aspecto de la burocracia moderna encargada de la dominación legal[24] se manifiesta en todo su esplendor en el Poder Ejecutivo, dado que es el responsable de conducir al Estado para atender las demandas de la sociedad a través de las instituciones administrativas.

La burocracia del Poder Ejecutivo es de carácter especializado. En este caso, la gestión de la oficina es la tarea más importante que lleva a cabo y para ello aplica el saber especializado que domina, con el fin de establecer normas, procedimientos, reglamentos y prácticas que se encaminan a racionalizar los procesos que permitan la atención metódica de los problemas colectivos.

Con la burocracia se desarrollan prácticas que permiten el abordaje formal y material de los problemas al aplicar las rutinas que favorecen un ambiente en el cual la solución de los problemas responde al valor de la eficiencia. Esta significa que hay una relación óptima entre medios y fines, los cuales aplicados con oportunidad, favorecen la solución estructurada de los problemas colectivos. En este sentido, el manejo del expediente se convierte en la fórmula que ordena, clasifica e institucionaliza los problemas con base en claves

[24] "El tipo más puro de la dominación legal es aquel que utiliza un aparato administrativo burocrático. Solo el jefe supremo de la organización ocupa su puesto de dominación en virtud de apropiación o en virtud de una elección por haber sido designado como sucesor" Max Weber, *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Alianza Editorial. Madrid. 2007 p. 72.

funcionales y operativas. Esto significa que la burocracia profesional tiene la capacidad de atender demandas, procesar problemas y diseñar soluciones, partiendo de la premisa de la relación óptima entre medios y fines que es requisito para alcanzar los resultados sobre la base de una lógica creciente de eficiencia.

Con la burocracia profesional, el Estado tiene garantizado[25] el conjunto de capacidades que permiten las tareas de gobierno y administración. Además, es un cuerpo leal a los intereses vitales que conserva y preserva como organismo político. La administración de los asuntos comunes permite que la oficina sea el lugar más idóneo para generar sistemas de racionalidad, bajo la óptica de que los asuntos públicos tienen solución efectiva. En la visión de la burocracia moderna, el manejo de la oficina es asunto de importancia central.

Esto significa que el trabajo administrativo no admite improvisados, ni aficionados, sino especialistas comprometidos con el modo de atender y solucionar las demandas de la sociedad. Otra cualidad de la burocracia en términos modernos y racionales, es que se constituye en el centro de la dominación estatal, es decir es el sistema nervioso a través del cual el propio Estado asegura sus movimientos y acciones. La dominación legal y racional que se aplica con el concurso del derecho, la jurisdicción, los cargos, la selección de medios administrativos y la vigencia funcional de los órganos gubernamentales tiene a la vez carácter técnico y político. Técnico porque el

[25] "Puesto que la burocracia constituye la forma de organización específica de la sociedad de masas, la historia del estado moderno se identifica con su expansión del mismo modo que el desarrollo del gran capitalismo conlleva a la burocratización creciente de las explotaciones económicas" Gina Zabludovsky, *Intelectuales y burocracia*, Ed. Anthropos, UNAM, FCPyS, México. 2009, p. 40.

diseño y la aplicación de los sistemas de gestión se apoya en la racionalidad de los procesos y los procedimientos que permiten aprovechar mejor los recursos escasos, desactivando al mismo tiempo, los problemas que se generan en la sociedad.

Lo técnico[26] es un tipo de saber mediante el cual se organizan los asuntos que el Estado atiende con base en reglas y procedimientos de alto valor racional. Lo político se refiere a que la dominación alude al modo en que el Estado se impone –hace cumplir la voluntad que tiene con fuerza y coacción- a los demás para asegurar la supremacía de su poder. La dominación entendida como una relación de mando y obediencia se caracteriza porque la voluntad del Estado se impone con el auxilio de los medios administrativos, lo cual significa que se gobierna con normas universales que se han de cumplir, no obstante la resistencia de los gobernados.

La dominación eficiente[27] es el punto toral de la vida estatal y es la garantía que el propio Estado tiene asegurada su conservación a partir de la operación eficiente de los cuerpos burocráticos. Parafraseando a Max Weber, el trabajo de la burocracia se sustenta en el cálculo, la precisión, la previsión, la disciplina, la estabilidad y la seguridad lo cual convierte al Estado en una organización que ejerce la dominación eficaz, debido a la regularidad, los incentivos y las sanciones que aplica como centro supremo de administración,

[26] "El principal factor de superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado que la técnica moderna y los métodos económicos de producción de bienes han hecho imprescindible" Max Weber, *Sociología* [**…**] p. 79.

[27] "La administración –gracias al saber, a la especialidad, al servicio, la nivelación de intereses y la formación profesional- posibilita la existencia de un aparato de gran eficiencia en el cual las tareas se desempeñan con base en la exigencia de los reglamentos y en criterios utilitario-materiales en servicios de los dominados" Gina Zabludovsky, *Op.cit*. p. 41.

poder y dirección “La experiencia muestra que la administración burocrática […] la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal […] es la más racional en el aspecto de la precisión de la estabilidad de la disciplina, de la seguridad, es decir que hace posible un elevado nivel de calculabilidad de sus resultados para la cabeza de la organización y para los administrados”[28]

Al unirse las categorías administración y burocracia[29], se alude a una forma de organización estatal que desarrolla capacidades de gestión caracterizadas por la precisión y sincronización de los movimientos que desarrolla, a fin de realizar la dominación que permita la obediencia de los gobernados con el orden establecido. La obediencia significa la aceptación de los valores, las creencias y las prácticas que se producen para moldear la conducta de las personas, en relación a un sistema de poder, en el cual la burocracia se encarga de proteger desde el momento en que ejecuta las normas e instrucciones que son dictadas por los mandos superiores.

De este modo, se construye el orden social legítimo que en el mundo moderno relaciona: al mercado, los intercambios, la vida social y la efectividad del Estado. Cuando el Estado desarrolla la plenitud de sus capacidades para dar paso al orden social legítimo, cumple una de las tareas más importantes para que sea reconocido como una forma de organización y gestión exitosa creando las bases y procesos de una vida regular y coordinada.

[28] Max Weber, *Op.cit*., p. 78.
[29] “Administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento. Éste es el que le da su carácter racional específico. El conocimiento especializado genera una potente posición de poder” *Ibíd*., p. 81.

Este es el reto del Estado y los cuerpos burocráticos: formar las condiciones, procesos y relaciones que contribuyen a que la regularidad de la sociedad y la economía sea garantizada con el saber especializado de los servidores del Estado.

1.7 Institucionalidad de lo público

Considerando que lo público es centro de referencia para la vida del Estado, la administración pública y los ciudadanos, es conveniente definirlo como un elemento que permite asegurar la identidad, pertenencia y convivencia en un espacio común que se organiza en términos civiles y políticos, teniendo como su máxima expresión institucional al Estado[30] y la forma de gobierno denominada republicana. En este caso, lo público puede entenderse como la esfera que comparten los gobernados en la sociedad en condición de personas civiles y ciudadanos que son el motivo fundamental para que las instituciones del Estado se organicen de acuerdo a valores, creencias y atribuciones que se encaminan a que las personas y las organizaciones cumplan las tareas que tienen asignadas atendiendo a la vigencia de las libertades civiles que alientan las decisiones, económicas, labores, empresariales y de servicios que más convienen a las personas que pertenecen a la vida comunitaria. La esfera pública se integra también por los poderes públicos constituidos –legales y

[30] "[…] el abordar el estudio del Estado moderno de derecho (Estado en sentido estricto y propio) en el que por primera vez, lo público se diferencia de lo privado y donde el gobierno jurídico-coactivo del Estado y la administración pública son las condiciones de posibilidad para que lo privado pueda constituirse en la trabazón intrínseca de la sociedad entera y pueda ocupar todo su ámbito" Luis Aguilar Villanueva. "Los objetos de conocimiento de la administración pública" en *Revista del Instituto de Administración Pública No. 54,* Toluca, México, p. 366

legítimos- que regulan y responden a la vida moderna y por tanto, a la forma de gobierno democrática que se integra por ámbitos de institucionalidad, atribuciones, titulares y responsabilidades que se encadenan con la vigencia del interés público, para evitar que los individualismos y las prácticas antisociales se impongan por encima de las ventajas compartidas en términos de derechos y obligaciones.

En la esfera pública se reconocen tareas de orden general a cargo de la autoridad como el cobro de impuestos, la elaboración y aplicación de la ley, la procuración y administración de justicia, la conducción de las relaciones exteriores, la administración de la política interior, el orden, la justicia, la protección de las libertades civiles y políticas; la tareas de soberanía, autodeterminación y salvaguarda a cargo del Estado, la dotación de los servicios públicos, el cuidado del ornato, la limpieza de las calles, los servicios de salud, educación, recreación, la seguridad social, lo programas de retiro, el estímulo a la cultura, los apoyos a la divulgación; la aplicación de reglamentos, la aplicación de incentivos positivos y negativos, el estímulo a la ciencia y la tecnología; en fin, todo aquello que favorece una ambiente en el cual la sociedad puede desarrollarse de acuerdo a estímulos, certidumbre y confianza.

Por eso la esfera pública se forma tanto por el territorio como por las autoridades que representan al Estado para que lleve a cabo las tareas de gobierno y administración que son fundamentales para incentivar tanto a la vida individual como colectiva. Lo público es pues un conjunto de ámbitos en los cuales hay áreas de la sociedad y áreas del Estado que es importante articular

para dar vida a la forma de gobierno denominada la república, es decir, el gobierno de la cosa pública. Las tareas –orden, servicios, justicia, ejecución de la ley, aplicación de reglamentos, bienestar, equidad y cuidado de los bienes compartidos- públicos a cargo de la autoridad se relacionan con el Estado, de manera específica con los tres poderes, destacando las que corresponden al poder Ejecutivo y con él, a la administración pública y la burocracia gubernamental.

En la visión del Estado de derecho que responde a los valores de la sociedad moderna, esas tres instancias desempeñan un papel clave en la conducción de la sociedad, así como en los sistemas de comunicación que se establecen para acercar a las autoridades con los ciudadanos, tomando en cuenta no sólo invocando el principio de obediencia, sino la factibilidad de que la deliberación sea un método para definir el trato y consensos entre los ciudadanos y las propias autoridades.

El espacio público[31] es pues un sitio en el cual hay poderes y autoridades púlegales, políticas y públicas, a fin de que el poder estatal desarrolle las responsabilidades que tienen a su cargo, correspondiendo al poder Ejecutivo, la Administración pública y la burocracia gubernamental las actividades que se relacionan con la sobrevivencia, desarrollo y consolidación de la vida individual y la vida colectiva. En este caso, la Administración pública es la actividad que

[31] "El espacio público es un concepto jurídico (pero no únicamente): [porque se encuentra] sometido a regulación específica por parte de la administración pública, ya sea propietaria o posea la facultad de dominio sobre el suelo, la cual garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de desarrollo e instalación de actividades" en Jordi Borja, "La ciudad es el espacio público", en Patricia Ramírez (coord.), Espacio público y reconstrucción ciudadana, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 65

lleva a cabo la organización del Estado en la sociedad, mientras que la burocracia gubernamental es el conjunto de servidores públicos que se encargan de ponerla en acción para elaborar planes y políticas que se orientan a la generación de resultados colectivos que se vinculan de modo activo con las condiciones de la vida que demandan legalidad, eficiencia y certidumbre.

En este sentido, la regularidad del espacio público consiste en que las actividades productivas y de servicios se lleven a cabo de manera continúa para que tanto la autoridad como la sociedad tengan los elementos fundamentales que les permitan convivir, intercambiar, desarrollar y asegurar la vitalidad de los centros que hacen posible que la vida institucional tenga los mejores apoyos para que sea efectiva.

En el mundo moderno lo público se inscribe en la distinción de la sociedad y el Estado y es el camino para identificar que las atribuciones de la Administración pública moderna son inexplicables sin referencia a él, así como a la cobertura que debe cumplir y asegurar. Por ello, la Administración pública en relación a la dinámica de lo público, es aquella institución que como bien lo señalaba Luis de la Rosa "[…] tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias; la salubridad é higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la

sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas proporcionan al hombre la civilización".[32]

En suma la tiene en los compromisos y acciones de la Administración Pública el ángulo de su mayor desarrollo para entender en este sentido, el papel de la propia Administración Pública como la entidad que se encarga de asegurar, proteger y consolidar el orden general de la sociedad moderna.

1.7.1. Tipología de lo público

Con el fin de esclarecer la importancia de lo público en la sociedad y el Estado contemporáneo, es importante puntualizar una tipología que facilite su mejor compresión y para ello se trabajará con las siguientes categorías: público, estatal, público gubernamental y lo público social.

Lo público – estatal concierne al universo del Estado entendido como la organización que se encarga de organizar y asegurar la vida colectiva. En este sentido, los elementos más conspicuos están dados por la división y colaboración de los poderes, en este caso, el ejecutivo, el legislativo y el judicial son la esfera central en la organización y funcionamiento del Estado; también comprende las relaciones entre la centralización y la descentralización; el régimen político sea parlamentario o presidencial, así como los órdenes de

[32] Luis de la Rosa. "Sobre la Administración pública de México y medios de mejorarla" en *Revista de Administración Pública* Núm. 50. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México, abril-junio, 1982., pp. 115-116.

gobierno que permiten el desempeño de las instituciones en lo estadual y lo municipal.

Lo público – estatal se fundamenta en la fuerza del Estado y se articula en autoridades, órganos, atribuciones y responsabilidad. Esto significa que es el epicentro en el cual se estructuran las relaciones de poder que hacen posible la dirección y coordinación de los poderes que están en la sociedad y que es importante regular de manera imperativa.

Lo público – gubernamental tiene dos facetas a destacar: una se relaciona con el significado del "gobierno en acción" que centra en el poder Ejecutivo la base de la gestión del Estado. Se asocia este término más con la idea de Administración pública adscrita a la rama del ejecutivo como cabeza del proceso de gobierno y por tanto, las instituciones administrativas tienen que hacer cumplir las normas generales con acciones específicas.

La otra faceta responde más a un enfoque de política pública y en ese sentido, lo público – gubernamental relaciona a grupos de interés que desde la sociedad participan e influyen para que sus demandas tengan apoyo y credibilidad política para que ingresen a la agenda del gobierno y reciban además de apoyos, tratamiento de problema público y por tanto, de solución colectiva. En este caso, lo público – gubernamental se asocia más con la visión del proceso de gobierno, entendido como un proceso de políticas orientadas a la satisfacción de intereses colectivos.

Lo público – social[33] comprende una zona que no es Estado ni mercado y denota que la sociedad civil en un planteamiento de de autonomías, lo cual implica que tiene capacidad de autogestión para responder con lo mejor de sus capacidades a la atención y solución de los problemas colectivos. En este caso, hay actores sociales, económicos y políticos que ocupan posiciones clave en la estructura del poder y con base en su importancia y ubicación estratégica, asumen el liderazgo de la agenda pública para plantear en la misma, demandas que tienen su origen en diversos sectores de la vida comunitaria.

Al asumir el liderazgo los actores con mayor capacidad de organización, recursos y movilización, lo público–social se reactiva como fuente de propuestas y soluciones que tienen interés para ser tomados en cuenta en el juego del poder colectivo. La calle se convierte en el lugar donde lo público – social tiene comportamientos polifacéticos que indican que la autonomía de las organizaciones ciudadanas es una de las tendencias más relevantes ante el poder organizado del Estado.

De acuerdo con lo expuesto la dicotomía público - político tiene más carácter formal, es decir, no comprobable en términos empíricos ni factuales, dado que el Estado es unidad pública y política, lo cual implica que su naturaleza es de carácter no sólo institucional, sino pública y política. Esto implica que la organización y el funcionamiento del Estado es más una unidad, centralizada y

[33] "Buena parte de los malestares sociales que se expresan en sentimientos de inseguridad, pérdida de confianza, desarraigo, fragmentación y conflictividad tienen su origen en una desinstitucionalización del vínculo social que vacía el sentido de lo público […]". Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p.22

descentralizada, pero no una dicotomía de lo público – lo político. Si dicotomía implica bifurcación o división, no es el caso de lo público y lo político, dado que se entrelazan de manera diferenciada en razón de la complejidad de la sociedad y el Estado, pero no se separan, porque se rompe el binomio voluntad y fuerza que caracteriza al Estado moderno como el núcleo principal del poder organizado. Por su parte, lo público - administrativo y en razón de la naturaleza del Estado, tampoco es motivo para explicarse en términos de una dicotomía.

Lo público es fundamento de los organismos a cargo de la Administración pública; por tanto, es inseparable de lo administrativo que es la suma de medios que hace efectivo en la sociedad los fundamentos del poder desde la visión pública del mismo. Lo administrativo, es la clave para destacar cómo lo público no sólo son valores, sino también decisiones y acciones que se cumplen con la intervención directa de los medios de administración para ventaja de la vida colectiva.

Cuadro comparativo entre lo público estatal, lo público gubernamental, lo público administrativo (Administración Pública) y lo público social

Lo público estatal	Lo público gubernamental	Lo público administrativo	Lo público social
Se refiere al universo del Estado, son las tareas generales que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por ser complejas, sino por el grado de especialización que demanda campos profesionales que son áreas estratégicas en la vida del poder estatal. **Por ejemplo:** **a) Imposición tributaria** **b) La procuración y administración de justicia** **c) La seguridad nacional (como la seguridad civil)** **d) Las labores de inteligencia.** **A esta parte de lo PÚBLICO se le denomina lo público de la estatalidad, lo que pertenece al Estado, entendido como la organización política de la sociedad.**	**Si gobernar implica convertir los problemas en tipos de solución factible, la Administración Pública responde a esa lógica y se encarga de procesar las demandas en políticas públicas, lo cual implica que lo PÚBLICO de la Administración Pública la caracteriza como una institución que es común, general y accesible a todos los habitantes de la sociedad.**	**El objeto de estudio de la Administración Pública en la vida contemporánea no es una visión formal en sí misma, se acredita con hechos, problemas, soluciones que reflejan el contenido de una vida pública más organizada, más activa y productiva que no significa que las autoridades resuelvan todo y menos sin la intervención de los actores administrativos, sociales, políticos y económicos.** **Lo PÚBLICO de la Administración Pública deviene en que se ocupa de entender y satisfacer necesidades colectivas, produce bienes que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto público para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios**	**Lo público social es todo aquello que es distinto pero no adverso al Estado y está dado por espacios comunes, sitios abiertos y convivencia plena con sujeción a reglas de orden general y universal. Una vez que el espacio público se consolida como un espacio de todos, la práctica de la publicidad emerge para que los ciudadanos puedan exigir al poder que sea abierto y más comunicativo para erradicar las luces y sombras que son propias de los Estados renuentes al control y vigilancia de lo que realizan en "nombre del interés público".**

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II. Antecedentes de lo público en la Administración Pública Moderna

Sumario: 2.1 Preámbulo; 2.2 Lo público en la ciencia de la Administración; 2.3 Naturaleza social de la administración pública; 2.4 Administración Pública como cooperación; 2.5 Cientificidad decimonónica de la Administración Pública del objeto de estudio y el método de investigación

La finalidad de este capítulo consiste en analizar la importancia de lo público formado en la vida moderna en las actividades y responsabilidad de la Administración Pública, teniendo como objeto de referencia las aportaciones de la ciencia de la Administración Pública que se forma en el siglo XIX y que es abundante en la exposición de planteamientos que son el cimiento que permite estudiar la naturaleza pública de la Administración Pública, situación que contribuye a que tenga identidad propia como un campo de estudio que es el resultado de intervención y procesos que estructura a la sociedad civil con el papel positivo que desarrolla la propia administración pública, entendida como el gobierno de la comunidad.

2.1 Preámbulo

Una característica de la sociedad moderna es que tiene como base de su organización política al Estado de derecho formado bajo la influencia de las revoluciones políticas. Esto implica que el funcionamiento del propio Estado, desde el ángulo de la dirección y la ejecución está a cargo de la administración pública, entendida como la actividad continúa y organizada del Estado en la sociedad civil.

En este sentido, la amplitud y complejidad de la administración pública[34] moderna tiene como espacio de validez institucional al propio Estado de Derecho, lo cual implica que su legalidad sea un imperativo para que los ciudadanos, las personas civiles y los grupos de la sociedad tengan la confianza de que únicamente funciona en razón de normas universales autorizadas para asegurar la vida de las personas, así como la posesión de sus propiedades legítimas.

Para la sociedad moderna, la administración pública es el modo en que se atienden y satisfacen las necesidades colectivas que genera una vez que se reconocen las insuficiencias que la vida individual tiene para hacer frente a las exigencias del espacio público. Por eso, la administración pública debe entenderse de acuerdo con los valores y prácticas de la sociedad moderna, mismas que tienen como punto de su desarrollo, la distinción interconectada entre lo privado y lo público.

En efecto, ambas esferas tienen naturaleza interdependiente para dar cauce a las libertades, procesos y acciones que permiten a la sociedad desarrollarse con apego a las normas de carácter general. En este sentido, la esfera pública es uno de los fundamentos relevante de la vida asociada moderna y en ella, la administración pública cumple con mandatos que autorizan la atención de los problemas comunes, así como la ejecución de las normas de interés general.

[34] "Su campo es tan vasto como el margen de acción que comprende: fomento de la agricultura, la industria y el comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de la ciudadanía, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la recreación; mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, construcción de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas y vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad; en fin, el sobrevivir, el vivir y el vivir mejor de los hombres" Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, Editorial Harla, México. 1984, p. XXIX.

La esfera pública moderna tiene antecedentes en la ciencia[35] de la administración que se funda en 1808 y que abre el horizonte para categorizar a la propia administración pública como la actividad que el Estado lleva a cabo en la sociedad. La administración pública por tanto, tiene contenido público que nace, se fortalece y consolida en razón de cómo lo individual y lo colectivo se entrelazan para dar vida a una convivencia que se sustenta en la libertad, la igualdad y las normas de la democracia.

Estas son el fundamento de la administración pública sobre la base de que en la vida colectiva se encuentran los fundamentos que permiten calificarla por su naturaleza pública y social. Lo público de la administración pública no es un dato más o evidente, sino que hay preguntas y respuestas sobre su importancia, lo cual implica en que los diversos campos del conocimiento moderno tiene acepción y explicación.

Para ese fin, las ideas expuestas tienen como finalidad escudriñar el significado de lo público en la ciencia de la administración pública, por ser ésta producto de la sociedad moderna y en consecuencia, es importante analizar su valor en una línea de pensamiento –ciencia de la administración- que proporciona los elementos básicos para situar su relevancia en el desarrollo de las instituciones administrativas modernas.

[35] "Esta compleja organización, con sus sistema de articulación específica y sus grupos humanos que la dominan es el objeto de la llamada Ciencia de la Administración. No hay que olvidar que se está ante un modo específico de articulación de medios que sirve para vertebrar las capacidades, y que en el corazón mismo del tema planteado se encuentran las relaciones entre los grupos que tienen el poder político y los que dominan a la organización […] La doctrina administrativa viene refiriéndose desde perspectivas distintas a las características de las administraciones públicas de cada una de las cuales se deducen consecuencias importantes para la investigación y para las condiciones de conocimiento" Mariano Baena de Alcazar, *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. I. Cuarta Edición Reformada. Madrid, Editorial Tecnos, 2000, pp. 26-27.

2.2 Lo público en la ciencia de la administración

Corresponde a Juan Carlos Bonnin definir en 1808, no sólo construir la identidad del campo de estudio denominado ciencia de la administración, sino la reflexión de las ideas precursoras sobre lo público a manera de sistematización y exposición, categoría que es central en el análisis de las instituciones administrativas. En efecto, como exponente de la administración pública liberal, la que corresponde al Estado moderno, Bonnin lleva a cabo su categorización aludiendo a las condiciones históricas y sociales que influyen en su estructuración como un sistema de propuestas y de acción social "Por tanto la administración tiene una 'acción social' que sustancia una ciencia basada en elementos naturales y fundamentada 'principios universales' y fijos"[36].

El concepto de administración boniniano, es muy amplio y comprensivo, tiene una correspondencia igualmente magna: "la ciencia de la administración." Lo público es y ha sido una categoría estudiada antes de la vida moderna –como es el caso del Imperio Romano– pero en este trabajo se toma como punto de partida en razón de la vida moderna, la cual es producto del Renacimiento Italiano y el periodo del Siglo de las Luces que aportan elementos valiosos para que el conocimiento sea entendido con el uso de la razón y el método.

Esta situación es aplicable a la Francia del siglo XIX, tiempo en que las ideas de la administración pública son tratadas con base en la modernidad, lo cual implica la estructuración de una sociedad civil y un sistema de instituciones que

[36] Omar Guerrero, *Op.cit.,* p. 90.

se organiza en el Estado liberal a partir del siglo XVIII[37]. Pero la sociedad civil francesa tiene como antecedente períodos que explican su trayectoria a favor de la libertad, la igualdad y la democracia, que son instituciones determinantes para dar paso a la vida pública con base en la existencia del individuo y los ciudadanos.

Antes, durante el periodo de la monarquía absoluta como bien lo señala Alexis de Tocqueville[38], el antiguo régimen genera una institución que es retomada por las estructuras modernas del Estado y que es la centralización. Este hecho también lo analiza Bonnin, aludiendo a la importancia de que las instituciones administrativas se entendían más como parte del ejercicio del poder, pero sin aludir a sus fundamentos en forma de principios.

Es la revolución de 1789 el fenómeno que acelera la formación de la sociedad moderna, teniendo como foco de atención el papel del individuo en la comunidad. Lo importante en este caso, es que la revolución política destruye los poderes estamentales y feudales que retrasaban el desarrollo hacia los intercambios, la formación de los excedentes y la necesidad de que las personas no estuvieran atadas a los vínculos feudales y señoriales.

[37] "El desarrollo de la Administración pública moderna se enlaza con el advenimiento de la sociedad y el Estado de derecho a partir del siglo XVIII. Este hecho es propio de condiciones de vida que apuntan hacia la diferenciación de las estructuras, sistemas y procesos que tienen su base en la distinción de lo privado y lo público" Ricardo Uvalle Berrones "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea" en *Revista Convergencia No. 49*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 2009., p. 75.

[38] "En cierta ocasión, en la época en que teníamos asambleas políticas en Francia, oí decir a un orador, al hablar de la centralización administrativa: 'Estoy de acuerdo en que la centralización sea una hermosa conquista y admito que Europa nos la envidie', pero sostengo que no es una conquista de la Revolución, por ser la única que podía acomodarse al nuevo estado social creado por ella." Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la revolución*, Fondo de Cultura Económica. Alianza Editorial, Madrid. 1982, p. 77.

La tesis de la revolución francesa es de carácter moderno, lo cual implica que las instituciones que propone tienen como punto de partida los derechos del hombre y los derechos del ciudadano[39]. Esto significa que se propone la existencia de una sociedad liberal que permita con los valores de la democracia, la construcción de un poder político limitado y respetuoso de los ámbitos de la privacidad. Se reivindica así, la privacidad de las personas en un marco de libertades civiles y políticas, lo cual explica que el poder no puede ni debe ser arbitrario, sino sometido a las normas y las leyes que garantizan su contenido público, a fin de generar no sólo certidumbre, sino garantía para no lastimar a la personas, ni a sus propiedades.

La visión liberal de la sociedad y el Estado la interpreta Bonnin de manera importante cuando redacta en 1808 lo que se denomina *De l importance et de la nécessité d, un code administratif* que también se pública en 1809, 1912 y 1829. De este modo, destaca cómo la administración pública tiene no sólo perfil de identidad, sino la responsabilidad de cuidar y preservar lo que concierne a lo común, a lo compartido y lo general.

En este sentido, para Bonnin y en la versión de 1808 señala:

[39] "La autonomía privada y la autonomía ciudadana se presuponen recíprocamente. Y esta cooriginalidad de la soberanía popular y los derechos del hombre se explica porque la práctica de la autolegislación ciudadana tiene que institucionalizarse en forma de derechos de participación política; pero esto presupone el status de personas jurídicas como portadores de derechos subjetivos; y tal estatus no puede haberlo sin los clásicos derechos de libertad; no puede haber derecho positivo sin tales derechos; y el derecho positivo es precisamente el único lenguaje en que los ciudadanos pueden asegurarse y garantizarse mutuamente la participación en la práctica de la autolegislación, es decir, la participación en la producción de leyes que sólo así pueden entenderse como leyes que los ciudadanos se imponen a sí mismos" Jürgen Habermas, *Op.cit.,* pp. 162-163.

> "los asuntos públicos y la ejecución de las diversas leyes se explican en el marco de las necesidades del Estado moderno, lo que permite puntualizar que es la institución encargada de la conservación de la sociedad, mientras que la administración pública, parafraseando a Bonnin, tiene a su cargo la […] gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado; de las administraciones especiales, que sólo tienen dirección propia, como los impuestos, las monedas, los bosques etc., porque, en cada una de esas cosas, es el Estado el que actúa sobre el Estado como cuerpo político"[40]

A Bonnin le interesa que la vasta y necesaria tarea de la administración pública sea objeto de definición, atribuciones y responsabilidad y por eso su interés en que sea un *código administrativo*, el documento en el cual se formalice su actividad en la sociedad. Consciente de que lo estatal y lo administrativo no deben interferir el núcleo de las libertades civiles y políticas, Bonnin establece que el contenido de materias del *código administrativo* se ha de orientar a que

> "Las leyes materia de código administrativo son pues aquellas por medio de las cuales el Estado estatuye sobre los ciudadanos en las cosas comunes a todos, sobre las propiedades como constituyendo la riqueza pública y sobre las acciones como actos que interesan al orden público y a toda la ciudad; en ello se ve que difiere del código civil. Pero ordena asimismo respecto de las personas, los bienes y las acciones: 1 porque es imposible concebir las leyes sin que dichas leyes consideren simultáneamente esos tres objetos; 2 porque todas las leyes

[40] Charles-Jean Bonnin *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica. México. 2004, pp. 170-171.

> estatuyen sobre las personas y las propiedades, y sobre las propiedades a causa de las personas"[41]

Con apego a las preservación de las libertades, el *código administrativo* se refiera a "…la organización del ministerio, de las prefecturas, de subprefecturas, de municipalidades; luego, de las diputaciones provinciales de departamento, de los consejos de prefectura, de distrito y municipales; de sus funciones y atribuciones, de sus relaciones y puntos de contacto"[42].

Esto significa que Bonnin establece el ámbito y los límites que la administración moderna debe observar para que sea entendida como un poder benévolo que estimule, cuide y proteja a los ciudadanos como la base sobre la cual se organizan los movimientos del poder. Al respecto Bonnin indica

> "Sin duda alguna, la administración pública no es un poder arbitrio; es un poder legal que, al igual que la justicia, es la salvaguarda de los ciudadanos y de la propiedad. También las leyes administrativas los protegen; y esas leyes conservadoras de todo orden público, son al mismo tiempo el garante de la probidad y de los saberes del administrador".[43]

En una visión de cuidado público, Bonnin asevera

> "Es pues sobre todo de la bondad de la administración de donde resultan la prosperidad pública y la seguridad individual; pues situada entre el gobierno y los ciudadanos, y reglamentando las relaciones de éstos con el Estado, su acción abarca todos los

[41] *Ibíd*., p. 171.
[42] *Ibíd*., p. 173.
[43] *Ibíd*., p. 182.

> instantes de la vida del hombre porque dirige sus actos y sus voluntades"[44]

En una visión de precisión, Boninn al referirse a los intereses privados y el interés público, acierta cuando establece que éste es el punto cardinal que acredita la creación de la administración pública con fundamento en los valores y modo de vida de la sociedad moderna

> "Es este interés público, fundamento de toda organización pública, el que siempre fue el motivo y el objetivo de la institución del Gobierno, al igual que su conservación y su mantenimiento fueron más tarde la idea primordial y el principio de la creación de la administración pública; aunque hasta nuestros tiempos modernos administración ha sido considerada una institución distinta en el Estado. Sin el Gobierno, instituido para velar sobre el Estado y sin la administración, creada para mantener el orden y poner en práctica las leyes y los reglamentos bajo su inspección, sería imposible concebir a la sociedad".[45]

Lo que fundamenta que a la administración moderna se le denomine pública es "Lo que hace que […] se le llame pública, como resultado de la administración general del Estado, es que pone en relación a los ciudadanos con la sociedad".[46] No menos importante es que lo público de la administración pública que es fundamental en su sentido y actividad, Bonnin lo define así:

> "Pero como la dirección y la gestión de los asuntos públicos y la ejecución de diversas leyes abarcan varias gestiones diferentes, conforme a las diversas necesidades del Estado, es fácil advertir que hay que distinguir en la administración general la

[44] *Ibíd*., p. 184.
[45] *Ibíd*., p. 211.
[46] *Ibíd*., p. 219.

> administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.[47]

En este sentido, si la administración pública tiene como tarea básica la vigencia del interés público, Bonnin lo caracteriza del modo siguiente:

> "El interés público exige cierto orden establecido para su conservación y ese orden se compone tanto de los agentes designados para que su mantenimiento como de las reglas que deben hacer observar, reglas basadas en las propias relaciones sociales, de las que son consecuencias, y que son los lazos de la sociedad, como esas relaciones de las que emanan".[48]

En la visión de la sociedad moderna es importante distinguir dos tipos de relación a saber: las públicas y las civiles. Las

> "[…] relaciones públicas son aquellas por medio de las cuales los individuos son considerados cónyuges, célibes, reclutas, militares, marineros, propietarios o no propietarios, contribuyentes, agricultores, fabricantes, comerciantes, artesanos, profesando la medicina y los estados que se vinculan con ella; cultivando las ciencias o las artes, aprendices o alumnos, criados, indigentes o lisiados; en fin gozando de sus derechos políticos o civiles, o no gozando de ellos". Mientras que las "relaciones civiles […] se encuentran bajo el dominio de la administración como individuo, es decir, que la autoridad y las leyes administrativas sólo reglamentan lo que incumbe individualmente, haciendo caso omiso de sus relaciones sociales, aunque en ese caso la acción de la

[47] *Ibíd.*, p. 229.
[48] *Ibíd*., p. 234.

administración tenga como propósito el mantenimiento del orden público".[49]

Con base en lo descrito, lo público como foco de análisis tiene como punto de partida para la Administración Pública moderna los planteamientos elaborados por Juan Carlos Bonnin.

2.3 Naturaleza social de la administración pública

Un aspecto medular de la administración pública moderna es que se relaciona con la vida social de manera indisoluble. La visión que tiene del individuo es que forma parte de la vida gregaria, es decir, asociada, colectiva y social, lo indica que es una institución común a todos los miembros de la vida civil y política. La sociedad moderna es un tipo de estructuración que se desarrollo sobre la base de la individualidad y la colectividad. Ésta le interesa con fines de compromiso y apoyo, dado que el fortalecimiento de la misma significa una mejor vida para las personas y las organizaciones.

La naturaleza social de la administración pública no es algo dado, sino que se explica en razón de que las personas reconocen así mismas que no tienen los elementos últimos para vivir y convivir. Esto significa que los aspectos sociales de la administración pública se ordenan mediante relaciones de colaboración que se fincan en condiciones de vida que necesitan impulsarse, ateniendo a la premisa de que lo individual no es incompatible con lo social y que éste es necesario para asegurar una mejor convivencia e intercambio entre los

[49] Ibíd., pp. 235-236.

miembros de la sociedad civil. Por eso la administración pública tiene alcance social desde el momento en que se ocupa de la vida de todos, lo cual implica atención, seguridad, protección y normas que permitan a las personas y su propiedad tener las mejores condiciones para su desarrollo y productividad.

Con la naturaleza social de la administración pública se entiende mejor su alcance público, lo cual implica que no son conceptos antitéticos, sino que son compatibles para fines de establecer reglas generales de convivencia. Lo social alude a que las personas superan el individualismo para tener mejores elementos de respuesta en una vida amplia, especializada y compleja.

Lo público implica que nada que se relacione con la vida de la colectividad, queda distante del radio de acción de la administración pública. Como bien señala Bonnin, el "espíritu de sociabilidad" no sólo es inherente, sino que corresponde de manera nítida a los seres humanos. En efecto, "el espíritu de sociabilidad" responde al imperativo de que sin unión y relación se dificulta la vida en la sociedad y es ahí donde la administración pública interviene para evitar que la desintegración caracterice a una sociedad que, como la moderna, se encamina a superar restricciones y contratiempos con la participación y compromiso de sus asociados.

Así, las relaciones sociales son el punto de partida para situar las tareas complejas de la administración pública y es el momento en que al organizar la vida en común, lo hace sobre la base de la riqueza que es son las relaciones

sociales sujetas a reglas de convivencia que es importante salvaguardar y cumplir. Por ello:

> "El principio fundamental de la comunidad se encuentra en las relaciones sociales que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y que tienen por elemento las necesidades de los mismos en la sociedad. De aquí emanan también los derechos naturales, base común de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y este la causa y objeto de la legislación en general. Por consecuencia, las relaciones sociales son el primer elemento de la administración".[50]

La importancia de la administración pública responde a que la esencia de su contenido son las relaciones sociales de todos. Aquí nacen las leyes que son la expresión de estas necesidades y la regla de estas relaciones. De una y otras emana el interés público que los aproxima, reúne y modifica, para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institución social, pues proviniendo de hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad.[51]

Sin duda, las relaciones sociales son lo que justifica la existencia institucional de la administración pública entendida como una acción común que se ocupa y preocupa de todos los miembros de la comunidad. Lo relevante en lo social es que alude a una forma de la convivencia que es fundamental cuidar y estimular

[50] *Ibíd*., p. 382.
[51] *Ibíd.*

para dar paso a un mejor desarrollo que asocie lo individual y lo colectivo. Lo social es el componente más relevante de una forma de desarrollo que permite sumar esfuerzos, energías y compromisos para que la organización de la vida productiva sea más efectiva. En consecuencia, las

> "Relaciones sociales son los vínculos que nacen de las necesidades de cada cual por la ley natural de la sociabilidad. Son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre, y su voluntad solamente puede darles tal o cual dirección. Como estas relaciones, nacidas de las necesidades naturales engendran a su vez necesidades que los son de la asociación, resulta que para dar a estas, que yo llamo comunales, una dirección general cuyo motor es el interés público, es precisa una institución cuyo objeto especial sea no únicamente reunirlas en un mismo cuerpo, sino dirigir su acción".[52]

La importancia del interés público reivindica la importancia de la vida ciudadana entendida por la pertenencia de las personas a un orden compartido en el cual las reglas sociales se ejecutan por parte de la administración pública para todos. Por eso, "[….] La administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para con la comunidad, en el interés del orden social. Si la administración pública se encarga de ejecutar las normas que dan vida a la comunidad civil y política, también se encarga de asegurar la cohesión de la misma con acciones que se orientan a la realización de los objetivos colectivos.

[52] *Ibíd*., p. 382.

En esta tarea la articulación de intereses es el primer requisito para asegurar la observancia de las reglas comunes, pero la eficacia de estas depende del modo en que se cumplen y en ese sentido, la ejecución de las normas generales a cargo de la administración pública es fundamental porque tiene a su cargo la dirección común

> "La administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes, que como ya he dicho son la expresión de las necesidades y la regla de las relaciones sociales. Necesidades y relaciones puestas en común para el orden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político".[53]

La vida de la administración pública se relaciona con los alcances sociales de la vida moderna y en esa medida, se convierte en el medio que procura una atención directa a las personas, las propiedades y demás cosas que dan sentido de productividad a los procesos de intercambio y distribución.

La importancia de la administración pública se relaciona con una vida productiva que tiene por objeto el desarrollo de los elementos que constituyen la parte medular de las relaciones sociales que la propia administración se encarga de cuidar y desenvolver. Así, la administración pública se ha de entender como un poder social sujeto a reglas que la propia sociedad dicta para evitar que el ejercicio del poder sea abusivo.

En ningún momento debe entenderse que el poder de la administración pública es para limitar a la personas; por el contrario, en la sociedad moderna es un

[53] *Ibíd*., pp. 382-383.

camino para que las fuerzas productivas sean estimuladas con lo mejor de su desarrollo, asegurando que las relaciones sociales se preserven si más objetivo que el desarrollo de todas las partes de la sociedad. Es fundamental para los fines colectivos que la administración pública tenga a su cargo, tareas que respondan no sólo al interés público, sino a la importancia de que las relaciones sociales sean estimuladas con acciones benéficas y protectoras que contribuyan a un desenvolvimiento armonizado que permita combinar lo que concierne a lo privado y lo que es del espacio público.

La utilidad de la administración pública está dada por la forma en que logra que la vida en común se desarrolle con la satisfacción de los elementos que le dan estabilidad y cohesión. Parte medular de las acciones a cargo de la administración pública consiste en que su esfera de comportamiento responda a las bases que organizan a la sociedad, teniendo como referente que lo colectivo es el centro a través del cual se logra que la vida en conjunto tenga rendimientos más satisfactorios.

Si las relaciones sociales logran consolidarse como parte del conjunto denominado sociedad civil, significa que la administración pública cumple con éxito sus tareas. Para ello es necesario que se valore como el gobierno de la comunidad, lo que implica que es un poder común que tiene como objetivo la armonía de las partes que integran la vida comunitaria. De ahí que la administración pública no sea entendida como un mal “necesario”, sino como un poder benevolente y realizador que forma parte de la vida de la sociedad, a

la cual responde con acciones y reglas que permiten conjuntar una diversidad de intereses sobre la lógica de la asociación.

Si la administración pública se vincula con el destino de la sociedad y de modo específico con la realización de las personas integradas en comunidad, significa que es la responsable directa de que la felicidad pública no sólo se produzca con su intervención, sino que se ramifique por las distintas partes del cuerpo social.

La felicidad pública es el punto más exigente a cumplir en el esquema de las relaciones sociales que son el sustrato de la administración pública. Es fundamental destacar que la responsabilidad de la administración pública es con el conjunto de la vida social, situación que la compromete con la búsqueda y el logro de la felicidad pública.

Si la sociedad moderna tiene fases de cambio propios de su progreso moral, material e intelectual, también es importante destacar que una vez que empieza a desarrollar sus elementos vitales, tiende a la conservación de lo que logra. Esto significa que si la administración pública tiene su raíz en las relaciones sociales, responde a la conservación de la sociedad sobre la base de sus reglas públicas.

En efecto, las reglas que la administración aplica son el resultado de la conservación de la sociedad, lo cual incluye desde luego, costumbres, creencias, tradiciones, símbolos y prácticas que la caracterizan como un

cuerpo diverso de partes, pero entrelazado en lo fundamental con fines de gobierno y administración colectiva. Tanto la estabilidad como la seguridad y la regularidad son los aspectos medulares de por qué la sociedad tiende a la conservación y preservación por cuanto condiciones necesarias que la definen como un cuerpo orgánico y funcional. En este caso,

> "Si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administración, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Consecuentemente, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos o intereses, y por empleo de las cosas de su dominio". [54]

En consecuencia, y atendiendo a su naturaleza conservadora y preservadora, la administración pública moderna en su complejidad social se define a partir de los siguientes principios:

> 1 "Que la administración nació con la asociación o comunidad;
> 2) Que la conservación de la comunidad es el principio de la administración;
> 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad y
> 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general" [55]

De este modo, la naturaleza social de la administración pública es el camino para comprender mejor el espacio de lo público sobre la base de personas,

[54] *Ibíd.,* p. 385.
[55] *Ibíd*.

relaciones, intercambios, intereses compartidos, costos asumidos y beneficios distribuidos. Con la naturaleza social de la administración pública sus tareas generales y comunes, es decir, públicas, son la parte más visible que corresponde al mundo de las reglas institucionales que al tener su origen en los principios de la propia administración, indican el modo en que sus acciones están moldeadas para asegurar la felicidad de los miembros de la vida comunitaria.

La asociación entre lo social y lo público de la administración pública significa que no es un cuerpo extraño a la sociedad y los habitantes de las mismas, sino que es un conjunto de poderes y recursos que de modo colectivo aprovecha para alcanzar a favor de los ciudadanos la felicidad pública.

2.4 Administración pública como cooperación

Una característica de la sociedad moderna es que su modo de vida es el resultado de actividades especializadas que demandan atención y eficacia constantes. Esto implica que se trata de una tipo de sociedad que tiene como atributos no sólo la vigencia de las libertades civiles y políticas, sino también el desarrollo de actividades productivas que son fruto de formas de cooperación entre los factores productivos como el capital y el trabajo, lo cual da lugar a intercambios diversos que aceleran la formación de la riqueza que es indispensable para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. Para tal fin, es importante destacar que las capacidades de la

sociedad aunque importantes y nutridas, no son suficientes para que por sí misma avance sin la intervención de la administración pública.

En efecto, en la medida que las actividades comerciales, productivas e industriales registran un mayor grado de desarrollo es imperioso que la administración pública las aliente, proteja y estimule para dar paso a ventajas compartidas que demanda la vida moderna. Por tanto, la organización de la administración pública es fundamental para llevar a los procesos productivos y distributivos sobre la base de atender, procesar y satisfacer las demandas que se formulan.

Si la administración pública es el medio que se encarga de la atención y respuestas de las demandas sociales, significa que su capacidad de respuesta debe estar al alcance de la complejidad de las sociedades y los sistemas de intercambio que incluyen personas y cosas. "Pero la Administración propiamente dicha, y en el sentido en que ahora debemos definirla, puede decirse que es 'la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general'"[56]

Para ese fin, tiene tareas y responsabilidades que permiten por áreas de competencia abordar problemas diversos que demandan formas opciones de solución, tomando en cuenta que los problemas colectivos no son únicos, sino que se reúnen elementos variados en su forma, definición y solución. En

[56] Manuel Ortiz de Zúñiga "Idea general de la administración y del derecho administrativo" en *Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga***,** Instituto Nacional de Administración Pública. México, noviembre, 1982. p. 126.

consecuencia, la administración pública se ocupa de la estructura y funcionamiento de la sociedad teniendo como punto de partida "la gestión de la responsabilidad",[57] dado que tiene como objetivo específico "… la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses, y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a reglas de un superior".[58]

Para el cumplimiento de los objetivos colectivos, la administración pública moderna tiene dos facetas que sustentan su forma de cooperación: la centralización y la descentralización. Para fines de acción, la administración pública con base en los principios que ordenan sus acciones, asume como tipo de organización pautas de conducta que son propias de condiciones en las cuales la sociedad moderna necesita atención y apoyo.

Por la centralización pública asegura la unidad de la sociedad, reúne en un solo punto la eficacia de sus acciones coordinadas, garantiza la aplicación uniforme de la ley, establece obligaciones a la comunidad y fortalece las tareas de gobierno, teniendo como orientación la capacidad de acción uniformada que da paso a acciones regulares. Así, "Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas parte y produzca por igual sus efectos".[59]

[57] Alejandro Olivan "Idea general de la administración" en *Revista de Administración* […], p. 105.
[58] *Ibíd***.**,
[59] *Ibíd*., p. 109.

Lo destacado en la centralización es que favorece la regularidad de la vida social y productiva al establecer los tiempos, procesos y reglas que se han de cumplir para dar vida a los fundamentos de un poder moderno como es el Estado. Por la descentralización, la administración pública es parte de los procesos en los cuales el poder se distribuye para evitar el agolpamiento de recursos y energías en un solo núcleo de decisión. La descentralización es una forma de organizar y ejercer el poder para asegurar que las partes de la sociedad que corresponden a las localidades, potencian su desarrollo sin oponerse a las reglas básicas de la centralización que están dadas por valores constitucionales y legales.

La descentralización permite que la administración pública distribuya mejor sus capacidades, atribuciones y responsabilidades teniendo como referente que no es contraria a la centralización, sino un camino que evita el desgaste del poder cuando este tiene a concentrarse y con ello los recursos y los beneficios. Por tanto, descentralizar "[…] es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie".[60] La administración pública es cooperativa en la medida que las relaciones jerárquicas y las relaciones distribuidas se conjuntan para establecer modos de acción funcional que responden a la eficacia de las instituciones y las demandas de la sociedad civil moderna.

La cooperación es una característica esencial de la administración pública moderna. No es una referencia sin valor, sino que ese valor se traduce en la

[60] *Ibíd*., p. 110.

existencia de un modo de funcionar que las instituciones realizan para llevar a cabo las tareas de gobierno y administración.

> "Yo observo en ella un poder, que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la protección de los asociados, desde que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. Para la conservación y felicidad de ellos cooperan todos los agentes instituidos en nombre y por delegación del poder supremo que representa la sociedad. La órbita de sus movimiento es inmensa, como son innumerables los puntos donde puede y debe dirigir su acción y su impulso".[61]

La cooperación destaca como un sistema de capacidades diferentes que son aplicadas por funcionarios que tienen a su cargo las tareas de dirección y ejecución. En este caso, la cooperación nace con las relaciones de autoridad, jerarquía y disciplina que la administración pública tiene, lo cual permite que los procesos de decisión y ejecución de las normas sean más efectivos cuando se trata de la conducción de la vida comunitaria que demanda el desarrollo de lo individual y lo colectivo de manera continúa.

La cooperación además de su atributo estructural–funcional, es un proceso social dado que enlaza las capacidades de la sociedad con las capacidades de la administración pública. De este modo, la cooperación como proceso social significa que la administración pública es un poder que apoya, estimula, orienta y cumple tareas que demandan la intervención de las autoridades con fines de construcción y desarrollo.

[61] Manuel Ortiz der Zúñiga, *Op.cit*. p. 126.

Lo importante de la cooperación son las condiciones que permite cumplir. Por ejemplo a la autoridad le permite que el trabajo gubernamental y administrativo sea más ordenado, efectivo y necesario. A la sociedad le implica que no puede desarrollarse por sí misma, dado que hay tareas públicas como impuestos, seguridad, orden, vigilancia e incentivos colectivos que sólo la autoridad garantiza sobre la base del interés público. Este hecho es fundamental para acelerar la vida productiva, evitando que los individualismos frenen lo relativo al progreso de la sociedad.

La administración pública como cooperación es un sistema de relaciones, capacidades, recursos, atribuciones y organismos que funciona sobre la base de la unidad de mando y la coordinación de los elementos que la integran, con el fin de que tanto el interés público como el espacio de lo público, tengan los elementos fundamentales que permiten nutrir la capacidad productiva de la sociedad y desde luego, que se mejore la recaudación de los impuestos para estructurar los recursos que se destinan a la vida en común, misma que exige atención y respuestas de manera sin interrupción.

No se trata de entender la cooperación de la administración pública en sí misma, menos como un organismo cerrado o introspectivo; por el contrario, la misma es condición indispensable para entenderla como una organización moderna y compleja que, con esas características da paso a un conjunto de acciones planificadas y ejecutadas que se consideran fundamentales para el desarrollo de la sociedad tanto en lo material como en la vida social e intelectual.

En la medida que el espacio público es cada vez más productivo, significa que la cooperación de la administración pública es efectiva y que con sus acciones de eficacia, cumple con los imperativos que conllevan al logro de la felicidad pública de los ciudadanos y la sociedad. En este caso es importante establecer la diferencia entre el gobierno y la administración pública en términos de responsabilidad

> "Las funciones del gobierno son de una esfera más elevada que las de la administración, son las que están comprendidas en las atribuciones constitucionales concebidas al poder real; la administración tiene funciones que aunque no de tanta jerarquía, que aunque no tan importantes, no son menos provechosas al bienestar y á la felicidad del país"[62]

También es fundamental que la administración pública sea el eje de la cooperación social, dado que tiene a su cargo responsabilidades que conciernen al interés público que es la base de las relaciones sociales de convivencia. Es fundamental en la visión cooperativa de la administración pública que ésta no sea un poder que obstruye a la sociedad y los individuos. Si la sociedad moderna proclama la existencia de libertades civiles y política, significa que el centro de su desarrollo son las personas integradas en comunidad; para tal fin, la administración pública es la responsable de crear las condiciones que favorecen esa situación y por tanto, es la responsable de que las libertades sean letra vigente, respetando los ámbitos de acción que corresponden a los individuos y a la comunidad.

[62] José Posada de Herrera "Lecciones de Administración" en *Revista de Administración […],* p. 161.

Cuando la administración pública respeta lo individual y alienta lo colectivo, responde como el gobierno de la comunidad y en ese sentido, es que se instituye en un poder benevolente que cuida de todos para evitar que la marginación o la exclusión social se conviertan en males públicos. La realización del individuo necesita a la sociedad y la sociedad desarrollada indica que la administración pública cumple con los fines públicos que tiene asignados con el fin de amortiguar la escasez de los recursos y favorecer un ambiente más idóneo en términos de los beneficios que se distribuyen. Por eso la cooperación además de implicar procesos técnicos, es de naturaleza social porque el fin de la administración pública es contribuir a que las tareas de los gobiernos no sólo sean efectivas, sino que permitan a las personas desarrollarse de acuerdo con los valores de la sociedad moderna dados por la competencia, la responsabilidad, la prosperidad y la equidad.

Estos valores demuestran que no son ajenos a la administración pública entendida como un poder vasto y diversificado, para preservarlos y que formen parte de las agendas institucionales que los postulan para que sean convertidos en programas específicos de acción, que es uno de los atributos centrales en la administración pública.

> “La felicidad y expedición de sus movimientos, la consecución de sus benéficos fines dependen de su buena organización, del orden y regularidad de todas las diversas partes de que compone, y de la convivencia de las leyes que le sirven de precepto: y esta buena

> organización consiste en que el mismo elocuente orador […] ha llamado omnipresencia de la administración"[63]

La administración pública entendida como cooperación tiene como objetivo que la desigualdad de los individuos no se reproduzca, sino que disminuya para evitar condiciones explosivas de vida. El desafío que la administración pública tiene para diluir las prácticas de la desigualdad social es mayúsculo, sobre todo porque los valores centrales de la sociedad moderna centran en uno de ellos -igualdad- una importancia creciente para que tenga vigencia en la esfera pública[64] de la sociedad. En este caso, el valor de la igualdad –formar espíritu público, relaciones comunitarias, así como derechos y obligaciones- que significa ausencia de privilegios, es uno de los aspectos más complicados para evaluar las capacidades de la administración pública, tomando en cuenta el desarrollo de las fuerzas productivas, los sistemas de generación de la riqueza y los procesos de distribución que la sociedad instituye. Su contrario que es la desigualdad social, no sólo forma ambientes desfavorables, sino que propicia un sentimiento de desventaja en los individuos que la padecen de modo ostensible, con lo cual disminuye el prestigio de la propia administración pública.

Cuando el sentimiento de marginación o exclusión se apodera de los ciudadanos, no hay confianza en la administración pública y se forma así, una atmósfera que desfavorece el trabajo de cooperación que lleva a cabo. Cuidar

[63] Ortiz de Zúñiga *Op.Cit*. p. 128.
[64] "La esfera pública es un espacio donde los ciudadanos pueden convencer y ser convencidos, o madurar juntos nuevas opiniones. Los procesos son decisivos, ya que los intereses y las preferencias de los ciudadanos no están predeterminados ni constituyen, por lo general, un todo coherente". Daniel Innerarity, *Op. Cit*., p. 60

la proporción entre medios y fines, entre objetivos y metas, entre decisiones y acciones, pone a prueba la capacidad cooperativa de la administración pública, situación que se debe cuidar en todo momento para evitar la desilusión de los ciudadanos en lo que realizan las autoridades de la comunidad civil y política.

Si la administración pública se orienta a la preservación sana de los intereses públicos, la cooperación de la misma se canaliza hacia el cumplimiento de metas que se han definido con la interacción de los componentes que actúan en el espacio de lo público. De este modo, como bien apunta Manuel Colmeiro

> "La acción administrativa debe ejercerse sobre los hombres y las cosas […] la acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso […] el orden social exige que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderada".[65]

2.5 Cientificidad decimonónica de la administración pública del objeto de estudio y el método de investigación

La administración pública es un campo de estudio que tiene cimientos teóricos y metodológicos que se forman a partir de la sociedad moderna, el Estado de derecho, así como de los procesos que alimentan las interacciones entre las

[65] Manuel Colmeiro "De la ciencia administrativa" en *Revista de Administración* […] p. 181.

personas, los grupos y las autoridades, tanto en el ámbito privado como de lo público. Ningún campo de estudio se forma si antes no existen las condiciones objetivas que lo caracterizan por cuanto a su identidad y sustento.

En el caso de la administración pública su razón existencial[66] no es de nomenclatura, sino que su ser institucional, organizacional y funcional se enlaza con la complejidad productiva y distributiva de la sociedad. Esto significa que el nexo entre condiciones de vida y capacidad administrativa es indisoluble, lo que permite corroborar que la propia administración pública es el modo en que se organiza[67] la actividad del Estado en la sociedad para llevar a cabo el cumplimiento de tareas generales.

El valor público de la administración pública tiene su origen en que se ha constituido en el gobierno de la comunidad, es decir, de lo compartido, lo visible y lo accesible. Es la institución que se ocupa y preocupa de que las personas y las propiedades tengan reglas de protección y seguridad que permitan su existencia real. En este caso, lo que corresponde a lo público y lo general define el universo estructural, organizacional y funcional de la administración

[66] "La administración pública es una actividad humana, histórica, ancestral, antigua que se encuentra presente en las primeras civilizaciones de la humanidad. Debido a que nace de las formas originales de gobierno –*polis res pública, imperium o ciudades* – *Estado* para practicarse en los grandes imperios, en donde adquiere mayor grado de especialización, complejidad y división del trabajo [...] La administración pública es una actividad única, indivisible, imprescindible, perfectible, especializada y compleja que encuentra sus basamentos en el marco del derecho público y en el apego a la Constitución, así como por su orientación marcada por el interés público" José Juan Sánchez, *Estudio de la Ciencia de la Administración*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa y IAPQROO. México. 2007, p. 7.

[67] "La administración pública es una actividad humana, la actividad organizada del Estado, es una de las mayores creaciones humanas para que los gobiernos se desarrollen, perduren y permitan la convivencia armónica de los seres humanos. Asimismo, como creación eminentemente humana son los funcionarios con su trayectoria y conocimientos aplicados los que muestran la trayectoria para transitar de una administración pública diletante hacia una administración cada vez más especializada y profesionalizada. *Ibíd.*, p. 80.

pública sobre la base de que sin su acción, se frena tanto el desarrollo individual como el colectivo.

Lo público de la administración pública se ha formado porque en la sociedad moderna se ha desarrollado también la esfera de lo privado. Lo público y lo privado dan cuenta de cómo la sociedad se desarrolla no sólo con sus propios medios, sino cómo necesita de la administración pública para la atención y solución de los problemas que son comunes. Si algo caracteriza a la vida moderna es que lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino complementarias.

Le corresponde a la autoridad producir las reglas que permitan su coexistencia en términos de productividad, realización, respeto y progreso. Estos elementos son indispensables para que la sociedad moderna, entendida como una sociedad civil, tenga los elementos fundamentales que le permiten crecer y desarrollarse de acuerdo a los postulados de libertad e igualdad. Estas categorías se encuentran en la ciencia de la administración pública y se han convertido en referente que obliga a la autoridad a tomarlos en cuenta para dar paso al modo en que se atienden su complejidad en términos de derechos y obligaciones. Libertad e igualdad han transitado en la sociedad moderna de valores a la existencia de instituciones que la administración pública respeta y salvaguarda porque son parte de la organización de la sociedad y del Estado mismo.

Por tanto, sin referencia a la libertad y la igualdad, se corre el riesgo reentender a la administración pública en su carácter instrumental, cuando está parte que

también la caracteriza, es el resultado de su modo de existencia, no punto de partida que permita identificar su complejidad institucional y organizacional.

De acuerdo con lo expuesto, el objeto de estudio de la administración pública comprendido como la suma valorativa de actores, hechos, relaciones, interacciones, principios y acciones que reivindican a lo público como elemento distintivo a analizar y explicar se define a partir de lo siguiente:

1) la distinción e interacción de la sociedad y el Estado;

2) la distinción e interacción entre lo privado y lo público;

3) la dinámica de las relaciones de sociabilidad;

4) la formación de un espacio común que se organiza en términos civiles y políticos;

5) la realización civil y política que demanda la intervención benevolente de las instituciones administrativas.

Como objeto de estudio[68], la administración pública es la primera ciencia social del mundo moderno, dado que su comprensión, análisis, definición y argumentación que se sistematizan en la categoría ciencia de la administración, dan cuenta de que es un campo de estudio que alcanza madurez cognoscitiva por cuanto que la realidad que la genera acredita actores, hechos y tiempo que se enlazan para dar paso a la estructuración de un conocimiento que se nutre de elementos normativos y empíricos. El análisis

[68] El objeto de estudio de la Administración Pública es el conjunto de acciones públicas que, con su naturaleza diferenciada, especializada y multifacética, tiene como propósito estimular, impulsar y desarrollar el ámbito de la vida privada y pública para fortalecer la salud y el vigor del Estado en cuanto institución útil y necesaria para la sociedad Ricardo Uvalle Berrones. "El Estado, la Administración Pública y las Ciencias sociales" en Judith Bockser (Coordinadora), *Las Ciencias sociales, Universidad, Sociedad.* Universidad Nacional Autónoma de México. 2003., pp. 499-518

de los hechos (Ortiz de Zúñiga) y la formulación de principios (Bonnin) son la clave para entender cómo la administración pública es analizada con método, lo cual implica que ciertas partes de la realidad son seleccionadas para darles tratamiento teórico y metodológico.

El uso del método es el camino seguido por los cultivadores de la administración pública para llevar a cabo la aprehensión de la realidad definida como un objeto de estudio. Así, la comprensión de los actores, los procesos y las relaciones que configuran el mundo administrativo del Estado, son la clave para definir la naturaleza científica de la administración pública porque su existencia no se explica por sí misma, sino en relación a las condiciones históricas, políticas y económicas que dan paso a la existencia del mundo moderno el cual combina revoluciones políticas y cambios pacíficos.

En su origen decimonónico, el método que los estudios adoptan para analizar y categorizar a la administración pública como un objeto de estudio es el positivismo. La influencia del mismo es producto de cómo se entendía y explicaba el desarrollo de la sociedad industrial que con sus potencias científicas, conlleva al estudio racional de los hechos, la manipulación creativa de los mismos, la importancia del tratamiento riguroso de los problemas para evitar la especulación, el descubrimiento de leyes y principios, así como el análisis objetivo de los hechos que dan vida al orden social vigente.

En consecuencia, la ciencia de la administración pública tiene una herencia positivista, pero ello no impide caracterizar a los asuntos públicos como la parte

medular de la racionalidad analítica que fundamenta a la literatura publiadministrativista que tiene como preocupación indagar el origen y el desarrollo de la misma en relación a ciertas condiciones de vida. Más allá de que el positivismo caracterice el alcance y las propuestas de la ciencia de la administración pública, lo importante es destacar que la materia central del análisis son los asuntos públicos, los cuales fundamentan la existencia institucional de la administración pública. Esta situación es importante puntualizarla con el fin de recuperar el valor científico de la administración pública, lo cual implica que se asocian tanto el objeto de estudio con el método de investigación.

Los asuntos públicos justifican las acciones y objetivos de la administración pública desde el momento que aluden al desarrollo de la sociedad moderna que no obstante sus capacidades de avance, genera una zona de problemas que no puede resolver por sí misma y que se relacionan con su ámbito de desenvolvimiento. Así, los asuntos públicos deben entenderse como asuntos de la calle porque éste es el lugar común de los habitantes de la sociedad civil y en ella se reflejan las carencias domésticas que exige tratamiento de asuntos públicos. En efecto, el orden, la seguridad, los servicios públicos, la vigencia de la ley, la procuración e impartición de la justicia, el cobro de impuestos, la conducción de las relaciones internacionales, el mejoramiento de la calidad de vida, la lucha contra la explotación y la exclusión, la vialidad de las personas y unidades motrices, la expedición de documentos propios de la identidad civil de las personas, la limpieza de las banquetas, la salud pública, la impartición de la educación, la protección frente a los desastres naturales, la vigencia de los

bandos de buen gobierno y la solución pacífica de los problemas, son entre otros, asuntos de interés público.

Por tanto, la administración pública se ocupa de los mismos a través de medios de gobierno que tiene a su alcance y que son las constituciones, el derecho, los reglamentos, los códigos, los estatutos. Estos medios son de dominio público, le corresponde a la autoridad su aplicación y en el caso de la administración pública, son fundamentales para que contribuya a la tarea de gobernar. Los asuntos públicos tienen como fundamento bases constitucionales, legales y reglamentarias. Por eso la administración pública los aplica a partir de un esquema de derechos y obligaciones que se han de cumplir para garantizar una vida asociada más armónica y productiva.

Los asuntos públicos son la parte que acredita y justifica por que la administración pública es el gobierno de la comunidad y por qué tiene a su cargo la vigencia del interés público. Lo público de la administración pública no sólo es un adjetivo calificativo, sino un auténtico modo de vida que se explica a partir de la relación compleja dada entre la sociedad y el Estado.

Lo público de la administración pública tiene como raíz los espacios comunitarios y sociales que se forman para hacer frente a problemas y carencias compartidos. De ahí que la gestión de lo común y lo social erija a la administración pública en la institución que se ocupa de formular respuestas generales a problemas compartidos; que elabore respuestas que incluyen a todos los miembros de la vida asociada; que produzca bienes y servicios públicos que son accesibles a todos y que sobre los fundamentos de la vida

comunitaria, tiene el deber de atender a todos y la obligación de hacer cumplir las normas vigentes a todos los miembros de la comunidad civil y política.

Así, los asuntos públicos son el centro que alimenta el objeto de estudio de la administración pública y tienen como sustento las relaciones sociales, el orden social, la vida comunitaria, la conservación y preservación de la sociedad. Por ello Bonnin define a la administración pública como "[…] una potencia que ordena, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas"[69]. Como ciencia, ella tiene su doctrina propia determinada por las leyes de la naturaleza de los objetivos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en la ciudad sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común aplicación.

[69] Charles-Jean Bonnin., *Op.cit.* p. 33.

Capítulo III. Lo público de la Administración Pública en la visión Norteamericana

Sumario: 3.1 Formación de lo público; 3.2 Lo público en la complejidad urbana; 3.2.1 ¿Crisis de lo público en la Administración Pública Norteamericana?; 3.3 Hacia la recuperación de lo público.

En el pensamiento norteamericano, los planteamientos sobre lo público con base en la administración pública se forma con el trabajo pionero de Woodrow Wilson, “Estudio de la Administración Pública” escrito en 1887. Se debe a él la formación de la disciplina de la administración pública como un campo de estudio orientado a definir la materia detallada del gobierno moderno relacionada con los medios de administración, organización y gestión que lo caracterizan como entidad indispensable para la vida en común.

Lo administrativo se convierte en un área de análisis y estudio que se orienta a definir el modo en que el gobierno debe cumplir sus tareas públicas de manera eficiente y al menor costo. Destacan en este caso, las áreas relacionadas con el orden interno, la justicia, la gobernación, las relaciones exteriores y lo vinculado con la realización de las actividades que aseguran la reproducción de un sistema de vida que se diseña para que los problemas y los conflictos tengan solución de manera pacífica y efectiva.

Para fines de este capítulo, se expone en lo general el sentido e importancia de lo público atendiendo a la visión del pensamiento norteamericano, para luego destacar lo especifico de lo público desde la perspectiva de la administración pública.

En la visión norteamericana lo público en los fundamentos del poder se estructura bajo la idea liberal y democrática para dar paso a las instituciones que permiten a la persona desarrollarse con base en un cosmos de libertades, derechos y responsabilidades que son los elementos para crear una sociedad competitiva, productiva y eficiente. Las bases del liberalismo político y económico definen el espacio de responsabilidades que corresponden a un esquema de vida en el cual el centro de las actividades es la persona y por tanto, el gobierno existe para apoyar su desarrollo. Esto implica que el sistema de instituciones públicas existe para regular, incentivar y sancionar los intercambios en el orden existente y en consecuencia, los límites de lo privado y lo colectivo se forman a partir de la persona, la sociedad y el mercado.

Lo importante consiste en la estructuración de la iniciativa individual sobre la base de reglas que permitan el desarrollo fundamentada en la visión de la competencia y la inventiva para que la prosperidad colectiva sea la clave en la producción de las ventajas colectivas que ha de administrar el poder constituido de la sociedad que es el gobierno.

Por ello, lo público es categoría indispensable en los fundamentos del poder de la sociedad norteamericana y es una formula del arreglo institucional que garantiza en los espacios de lo compartido, asumir costos y responsabilidades entendidos como una forma de articular intereses y ventajas. El arreglo institucional, es el camino que la sociedad y el gobierno establecen el vínculo para ordenar el poder sobre la idea de que sea no solo efectivo, sino

respetuoso de las personas y las propiedades que se reconocen como parte al derecho a la posesión, uso y abuso de las cosas sin dañar a terceros.

Si la sociedad constituye el núcleo de la propiedad y el intercambio, el gobierno es el ámbito de la dirección común de la vida moderna. Por eso ambos se complementan como un sistema de instituciones que aportan capacidades y recursos que se deben administrar con sentido de lo público. La administración de lo público alude a cómo se aprovechan recursos y capacidades en una lógica institucional que corresponde a un sistema de vida, en el cual la sociedad y el gobierno tienen formas de cooperación que favorecen la conjugación de la esfera individual y la colectiva.

La idea de lo público se relaciona con el espíritu de asociación que se gesta durante el siglo XVIII, el cual explica el sentido de pertenencia a lo comunitario, es decir, lo compartido, lo común y lo de todos. En la medida que la comunidad tiene la capacidad para desarrollarse sobre la base de sus propios recursos e iniciativas, será posible que el poder del gobierno quede sometido a la ley, la voluntad ciudadana y lo que realmente necesita la sociedad para desarrollarse como un cuerpo productivo que tiene rendimientos favorables.

Una característica de la sociedad norteamericana es que la libertad de la persona es punto nodal para delimitar lo que le corresponde a la sociedad y lo que debe hacer el gobierno. Mientras que la persona se realice con su propia capacidad y recursos, no es necesaria la intervención del gobierno de modo sobredimensionado con el riesgo de que pueda desplazarla en la vida

productiva. En este sentido el gobierno existe como una institución que apoya lo que la persona necesita y por tanto es el primer obligado para aceptar la distinción entre lo privado y lo público.

En Norteamérica lo privado y lo público son el binomio que permite construir un orden sobre la base de reglas comunes que establecen derechos y penalidades para las personas que aceptan vivir y convivir bajo la premisa de que la libertad individual llega hasta donde empieza la libertad del otro. Ello implica que el orden jurídico y político favorece que las libertades positivas –regidas por leyes y nomas escritas- sean el medio que estimula las capacidades individuales, al mismo tiempo que establece las restricciones encaminadas a frenar practicas egoístas que ponen en riesgo las ventajas colectivas como son la producción, distribución y consumo de los bienes públicos como la justicia, el orden, la seguridad y la protección comunitaria.

Los bienes públicos –indivisibles e innegables- por cuanta producción colectiva de los mismos, caracterizan al gobierno con sentido moderno desde el momento que asume la responsabilidad de administrarlos, atendiendo a lo general –ley- y lo especifico –aplicación a personas-. Esto implica que permiten ordenar y gobernar a la sociedad invocando la ejecución de la ley en términos de igualdad.

Respecto a lo privado es la piedra de toque en la cimentación de la sociedad norteamericana y es el epicentro para el ejercicio de las libertades civiles que son la expresión más acabada de cómo en el mundo moderno se protegen la

libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad como derechos que son irrenunciables para las personas que tienen personalidad jurídica. Estos son los derechos del hombre, los cuales son para la esfera del poder la parte más neurálgica que debe salvaguardar y asegurar con los poderes legales que tiene a su cargo.

Lo privado es un centro de realización en el cual la persona valora y decide lo que resulta un beneficio para ella sin causar daño o desventaja para los demás. Es la oportunidad de elegir entre incentivos que analiza y sobre las cuales escoge alternativas sobre lo que hace o deja de hacer. La oportunidad se relaciona con los “lo tuyo y lo mío”, es decir, con el mundo de las transacciones y el intercambio, los cuales dan vida a las operaciones del mercado, entendido como una institución que combina lo privado de los propietarios y lo público de las normas que lo reconocen por su función pública. En este caso, lo privado explica el alcance de lo público, ya que este se ocupa de lo que concierne a lo común y se convierte por tanto, en la razón existencial del gobierno.

Lo público del gobierno en este sentido, es el resultado de que las necesidades colectivas –seguridad, orden, justicia- tienen que institucionalizarse para que formen las tareas públicas que tiene a su cargo el gobierno, atendiendo a los valores que proclama la sociedad moderna. Lo público del gobierno es un atributo que lo caracteriza como la institución que cumple con tareas y limitaciones para llevar a cabo su obligación política y legal como la entidad que tiene a su cargo la seguridad de la sociedad, a fin de impulsar las actividades productivas. El ejercicio del poder es público en la medida en que

es observado, vigilado y sometido a la ley y puede en consecuencia, ser sancionado por esferas jurisdiccionales y el voto de los ciudadanos.

El orden público entendido como la suma de autoridades, reglas, poderes y valores compartidos estructurados en derechos y obligaciones, es la expresión mas acabada de que lo privado se conserva mejor desde el momento en que el poder constituido del gobierno funciona sobre la base de leyes y normas que se aplican de manera general teniendo como referente la vigencia del principio de igualdad formal y jurídica. Si lo público no se explica en relación de lo privado, tampoco este se explica sin lo público, dado que la sociedad y el gobierno guardan una relación de correspondencia que necesita de decisiones y acciones para ordenarse como ámbitos diferentes, pero no antagónicos, menos hostiles.

Tanto lo privado como lo público son elementos concomitantes para fundamentar al poder en la sociedad moderna, mas aun cuando tiene perfil democrático, lo cual implica que se finca en voluntades libres y expresas que se materializan en el derecho de los ciudadanos para decidir quién ha de gobernarlos de manera periódica. El poder democrático no anula, sino que protege y estimula a las personas para sobrevivir mejor de acuerdo con los valores de la competencia. Por tanto, es un poder que tiene como responsabilidad no limitar a las personas, menos frenar su inventiva sin más límite que su propia eficacia y productividad. El orden público a cargo del gobierno solo se justifica, en tanto que lo privado es oportunidad para crear y aportar los recursos y satisfactores que favorecen un ambiente idóneo que

permite aumentar los beneficios para que la sociedad viva mejor. El poder democrático alude al demos, es decir, a los ciudadanos y se forma con base en voluntades libres que concuerdan en la necesidad de que el orden público éste a cargo de las autoridades legales y legitimas.

3.1 Formación de lo público

Desde el momento en que la sociedad norteamericana aumenta la complejidad de la vida asociada, la atención y solución de los problemas colectivos exige otro modo de institucionalidad. Cuando en el siglo XVIII la vida comunitaria estaba en manos de funcionarios que tenían un origen más comunitario que gubernamental, las demandas públicas fueron atendidas sin más objetivo que dar respuesta lo antes posible a los requerimientos comunes. En este sentido, lo público fue una situación existente pero no de manera compleja; respondía mas a un sentido de pertenencia, no tanto de que la autoridad política tuviera a su cargo el gobierno y la administración de las necesidades colectivas, a partir de un plan detallado que vía oficinas de gobierno, se atendieran los problemas de las personas. Esto no implica ausencia de lo público como un modo de vida y una forma de convivencia, sino una situación de vida en que lo público comunitario es más vigoroso que lo público–gubernamental. Implicaba además, que había capacidades propias para generar un sistema de atención colectiva que no fuese denso en lo administrativo y detallado en lo gubernamental.

Desde lo comunitario se aportan las personas que se encargaban de vigilar y atender lo que se requiere para superar los problemas compartidos. Lo visible era la vida de una comunidad activa y preocupada por crear sus condiciones de reproducción a través del trabajo doméstico, la producción de satisfactores y el acatamiento a las reglas de orden que estaban a cargo de personas electas en la comunidad para que se ocupen de la administración de los colectivo. Se trata desde luego de una forma de administración comunitaria teniendo como perfil de referencia la sociedad moderna, es decir, la sociedad de la libertad, la igualdad y la competencia que tiene como objetivo el desenvolvimiento pleno de las personas en su condición civil y política. En su condición civil significa que las personas tienen derechos y obligaciones para participar en operaciones propias del intercambio mercantil. En su condición política, significa que tienen derechos y obligaciones para que sean reconocidos en calidad de ciudadanos.

El control del poder de abajo hacia arriba es una característica de la sociedad norteamericana y tiene su fundamento en que en suelo de América no deseaban instaurar la forma monárquica de gobierno, sino la liberal y democrática. Por eso no aspiraban a tener relaciones políticas en calidad de súbditos, sino de ciudadanos para dejar atrás los vínculos de arbitrariedad y sometimiento que se crearon con la monarquía inglesa. Esta situación influye en la visión del gobierno y la administración pública para entender por qué no son instituciones visibles y evidentes por cuanto tamaño y especialización, sino que su intervención en lo colectivo no tiene elementos de complejidad producto de la diferenciación de estructuras de autoridad, sino que existían las que necesitaba la vida comunitaria.

La vida norteamericana refleja una sociedad en movimiento y tiende a no depender de manera tutelar del poder político. En ella se desarrolla la iniciativa individual como medio que permite enfrentar con éxito los desafíos relacionados con la vida productiva y el objetivo de acumular riqueza. Se invoca la libertad civil para aludir que sin ella no es posible que las personas se desenvuelvan con eficacia y productividad. De este modo lo doméstico –individuo y familia- son el núcleo original de la sociedad norteamericana y sobre esa base se forma un sistema de intercambio que proporciona los elementos fundamentales de la vida y que necesita un orden no denso ni burocratizado, sino ágil y funcional para el mejor desempeño de las tareas públicas. Estas se forman por iniciativa de la vida comunitaria y se condensan en construcción de caminos, educación, cobro de impuestos, vigilancia, seguridad que está a cargo, no de funcionarios administrativos con espíritu de pertenencia al gobierno, sino como personas seleccionadas con valores comunitarios para llevar a cabo la atención de las necesidades de carácter público.

En este caso lo público como esfera de la autoridad no es amplio, sino que se circunscribe a lo elemental por cuanto que hay responsables de atender las necesidades colectivas, pero sin el arquetipo de un aparato administrativo y burocrático complejo en número, funciones y extensión de sus integrantes.

Lo sobresaliente en este caso es que el movimiento de la vida colectiva es de carácter emancipado, es decir, distante de cualquier pretensión del poder abigarrado, vertical y excesivamente vigilante que pretende controlar las

acciones individuales y colectivas. Norteamérica es una sociedad con mayor tendencia hacia la descentralización política, no tanto a la centralización gubernamental, con lo cual la verticalidad del poder no tiene un ambiente favorable para su instauración rígida.

La expansión de la esfera administrativa se relaciona con la visión de poder demasiado interventor y vigilante de las acciones de las personas, mientras que con la descentralización hay posibilidad de frenar el auge de las oficinas burocráticas. Pero en el siglo XIX la sociedad norteamericana ingresa a etapas de mayor desarrollo y lo público alentado más en una visión de los asuntos domésticos empieza a ser rebasado por lo público gubernamental, lo cual indica que el capital, la producción, el intercambio mercantil y la seguridad del territorio se reconocen más en la protección de las funciones públicas a cargo de autoridades constituidas bajo mandato expreso.

Se transforma así el gobierno para empezar a tener un carácter cada vez mas nacional, lo cual implica la necesidad de disponer de órganos de administración mas formalizados –oficinas, procedimientos, reglas- que se encarguen de cuidar, garantizar y organizar las actividades productivas de la sociedad. La idea de un gobierno liberal y democrático no es incompatible con la existencia de estructuras administrativas especializadas que tengan a su cargo el orden, la racionalidad y la continuidad de las tareas colectivas. Se forma así, el espacio público que pertenece al gobierno, sin más pretensión que de ocuparse de las actividades públicas que deben entenderse como un imperativo que se necesita para asegurar la cohesión de la sociedad.

En este orden de ideas, el Servicio Civil de Carrera se impone como una norma que regule con disposiciones claras y efectivas la pertenencia a las oficinas del gobierno. Se genera de este modo, el reforzamiento de lo público desde el momento en que el ingreso a la carrera administrativa tiene como punto básico la neutralidad en el cumplimiento de las tareas públicas. Ello implica no aludir a criterios partidistas para ingresar y permanecer en el cargo administrativo, sino que sobre la base del mérito, se ha de calificar el sistema de aptitudes qué persona tiene para merecer su pertenencia al área administrativa del gobierno.

Lo público del sistema de carrera tiene como orientación valorativa la igualdad de oportunidades que, acompañada del principio de neutralidad, genera un ambiente de confianza que permite diluir privilegios, lealtades personales y el sistema de botín que desprestigia a la administración pública, desde el momento en que se convierte en foco de ventajas restringidas para acceder y permanecer en el cargo administrativo.

La vigencia de la igualdad es un aspecto que caracteriza al servicio civil de carrera desde el momento en que es congruente con la idea de lo público, entendido como un modo de vida que tienen a la inclusión de ventajas colectivas, sin desconocer los costos que han de asumir los ciudadanos en igualdad de condiciones. La igualdad en la visión de la vida moderna responde a lo público por cuanto que es el espacio donde las oportunidades son efectivas para las personas.

Si lo público es un espacio para todos, no hay motivo para que con base en la igualdad no se aspire en condiciones justas a competir por el ingreso y a la permanencia en la carrera administrativa. Si el servicio de carrera es el substrato funcional del servicio público, significa que son compatibles entre sí y de ese modo el trato a los gobernados es más efectivo y sin distingos para evitar los privilegios de clase o grupo.

En el caso de Norteamérica, el servicio de carrera se encamina a poner fin al sistema de botín que alienta la corrupción[70] y permite a la vez, formar la confianza que un gobierno necesita para tener el apoyo de los ciudadanos de acuerdo al trato y beneficios que es capaz de proporcionarles.

Así, lo público ingresa a fases de credibilidad que honran al gobierno al tener funcionarios calificados, competentes y responsables con la idea de lo público moderno que es fundamental para imprimir credibilidad al sistema de instituciones administrativas. Con el servicio público los gobiernos se comunican con los ciudadanos y en la medida que es motivo de aceptación, aumenta su prestigio. En la visión de lo público, el servicio público es piedra angular para que sea aceptado y reconocido como una fórmula que comunica a los ciudadanos con las autoridades.

En este ejercicio, si el servicio es público y además de ello se organiza en una carrera civil y administrativa, se reivindica a la administración pública como una

[70] "[…] una institución debe confiar en individuos con intereses propios. Las decisiones institucionales son fácilmente desviadas y distorsionadas por la conducta interesada de los agentes que deben ponerlas en práctica. La forma más visible y cruel de oportunismos es la corrupción. Los ajenos a la institución pueden sobornar a los funcionarios para que modelen las reglas o violen las reglas en su favor […]". John Elster., *Op.Cit.,* p. 155

institución que tiene a su cargo la atención de los asuntos públicos y por tanto, la soluciona a los mismos se rige por el principio de inclusión para destacar cómo se han de distribuir con mas justicia los bienes y servicios que produce, atendiendo a la relación compleja de los derechos y las obligaciones que tienen los ciudadanos.

De este modo, la administración pública no es considerada como algo lejana o distante a la sociedad, sino como el medio a través del cual es atendida con soluciones que se sustentan en los criterios de igualdad que acompañan la operación del servicio de carrera. Con ello lo público se fortalece en la visión de la democracia para dar paso a una convivencia que se finca en las reglas de la igualdad, mismas que valoran al mérito como el punto de partida de una administración pública integrada por funcionarios competentes y meritocráticos. Respecto a los valores de la vida democrática, se define otra forma de destacar el significado de lo público desde la administración pública. Si la democracia moderna es un sistema de vida asociada, tiene como valores centrales a la libertad y la igualdad, las cuales se reconocen como valores e instituciones que favorecen una vida colectiva más orientada.

Por la libertad la persona tiene los márgenes de hacer o no hacer lo que se desea; la libertad para la sociedad norteamericana es fundamental para que la vida individual progrese con productividad y ventajas. La persona civil es el eje de la colectividad y en esa medida, el gobierno existe para preservarla con las instituciones públicas. La libertad positiva es la que define el alcance de las tareas públicas dado que estas son para preservarla de modo imperativo.

El poder público es legitimo en la medida en que tiene aceptación por parte de los gobernados: esto implica que su alcance y limite institucional inician cuando se respeta y preserva la liberad de las personas. En tanto la igualdad alude a formas de convivencia en las cuales no hay privilegios en favor de unos y detrimento de otros, tiene grado de funcionalidad para evitar que la lucha de los opuestos se aniquile.

La igualdad se orienta a desterrar los privilegios que se invocan para tener ventajas que sean proporcionales al estatus que se tiene. Esto implica que la base de la igualdad es que la constitucionalidad y legalidad del poder sean vigorosas para evitar el trato discriminatorio entre los gobernantes. La igualdad es la vida para que las personas en la sociedad moderna tengan oportunidades de realización sin más límite que la existencia de otra persona. La igualdad es una institución que tiene su origen sobre todo en Norteamérica en la lucha que se libra contra el orden monárquico que es entendido como un sistema de privilegios que limita a las personas y le cierra la oportunidad de acceder a un trato público en el cual existan consensos, no rechazos debido a la diferencia ostentosa y privilegiada entre las personas.

Por eso, la administración pública moderna no es ajena a los valores de la sociedad democrática que se forma en Norteamérica y para que no sea un aparato de riesgo para la libertad e igualdad como en el caso decimonónico de Francia y Prusia, sus atribuciones y límites de organización y funcionamiento están regidos por la democracia moderna para evitar que sea una institución a

la cual los ciudadanos temen y repudian. Esto implica que la propia administración pública no es un poder arbitrario, sino sujeto a lo público de la ley, lo público-para todos- de la libertad y lo público –para todos- de la igualdad. La democracia política es el ámbito en el cual se entiende el modo en que se organiza y funciona la administración pública. Se evita con ello que el despotismo incluso el ilustrado, se instaure y que la tendencia del poder gubernamental hacia la centralización infrenable, ponga en riesgo tanto a la libertad como a la igualdad en el trato con los ciudadanos.

Otro punto importante a considerar es el papel de la opinión pública[71] como una de las fuerzas más activas de la sociedad moderna y que ocupa un lugar fundamental en los procesos de la vida colectiva. La formación de la opinión pública es consustancial a la democracia que se exige en el mundo moderno en el cual la sociedad y el gobierno son organizaciones que no solo se conectan, sino que se influyen de modo regular. Es un camino que los ciudadanos generan para que el poder del gobierno no se extralimite en sus tareas, y en cambio sea responsable y respetuoso para evitar que la sociedad no pierda la confianza en las instituciones políticas.

El papel de la opinión pública es un freno al ejercicio del poder desde el momento en que vigila el desempeño de las instituciones gubernamentales y

[71] "[La opinión pública] realiza un tipo de confrontación elemental donde el acontecimiento está por encima del argumento, el espectáculo sobre el debate, la dramaturgia sobre la comunicación, la imagen sobre la palabra […] Un espacio público así banalizado pierde su carácter de instancia de mediación porque no transforma las opiniones privadamente elaboradas, sino que se limita a escenificar su confrontación pública […] los elementos propiamente comunicativos son casi inexistentes; el espacio público no es el proceso en el que se forman las opiniones, sino el lugar en el que meramente se hacen públicas"., Daniel Innerarity, *Op. Cit*., p. 20

contribuye a que el ejercicio del poder no sea contrario a los fines de la vida pública. La responsabilidad por asegurar una vida pública en términos de armonía y colaboración es una de las tareas más importante que tiene a su cargo la autoridad constituida de manera legal y legitima.

En la visión del poder democrático, la vigilancia del poder es una necesidad para que se encauce conforme a las reglas constitucionales y legales que estructuran los incentivos y sanciones de la vida colectiva. Esto implica que la autoridad tiene la responsabilidad de cuidar la observancia y vigilancia de las disposiciones de orden general que permiten la realización de las personas, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad tanto en la vida política, los espacios públicos y la zonas diversas de la economía de mercado.

Cuando el poder político no tiene contrapesos en la sociedad, el mercado y la vida política, hay riesgo del comportamiento autoritario en el cual las decisiones tienden a satisfacer intereses restringidos que lesionan el sentido y proclama de los valores públicos como la participación y la representación en las decisiones del poder. También hay riesgo cuando el poder se ejerce de manera arbitraria, dañado en consecuencia, tanto a las personas como al patrimonio que posean.

Como sistema de alerta y seguimiento para que el ejercicio del poder fluya con su dinámica, estructuras, procesos y complejidad organizada, la opinión pública contribuye a esclarecer lo que se realiza desde el poder, y es juez vigilante de la oferta de gobierno y del modo en que se cumple, tomando en cuenta las

demandas en competencia y la lucha de intereses que es parte medular de los problemas públicos que en todo momento exigen la intervención de la autoridad para ingresar a los canales formales de solución institucional.

Los compromisos de la autoridad ante los ciudadanos se traducen en compromisos y políticas públicas que se integran a la agenda de las metas colectivas. Cuando la vigilancia sobre la autoridad es efectiva, no hay modo de evadir la responsabilidad que se produce cuando la autoridad se compromete con la oferta de gobierno, la cual es una propuesta de las políticas públicas que se reconocen como respuestas indispensables desde el ámbito de la autoridad, a fin de racionalizar el impacto de los problemas colectivos, una vez que han ingresado a los circuitos de la institucionalidad gubernamental.

Por eso, la opinión pública debe entenderse como una tribuna necesaria para el ejercicio del poder, tomando en cuenta la pluralidad de voces, críticas y propuestas, dado que valora, enjuicia y sanciona con el voto lo que hace o deja de hacer la autoridad en razón de los tiempos políticos que condicionan los rumbos del poder. La opinión pública se convierte así, en un foro de análisis, discusión y debate, mediante el cual los ciudadanos están cerca de la autoridad, al conocer con información pública lo que realiza.

Sin duda, el contexto de la pluralidad que se gesta y consolida en la democracia moderna alimenta a la opinión pública entendida como un conjunto de valores, diálogos, razonamientos y argumentos que se encaminan a crear una ambiente de referencia obligada para evaluar el ejercicio del poder. La

riqueza de la opinión pública se origina en la diversidad de ciudadanos y organismos que luchan para atraer el interés del gobierno por las causas que postulan y que necesitan recursos públicos para su atención y solución.

Con la postura crítica de la opinión pública, el espacio de lo público aumenta su grado de influencia en las decisiones de los gobernantes y por lo mismo, el proceso del gobierno es más tenso y disputado, debido a que ahí participan diversos actores que presionan con demandas y problemas que son de naturaleza especifica. Un espacio público activo y enérgico es una de las mejores salvaguardas para evitar el desbordamiento del poder cuando se adoptan decisiones que se relacionan con el conjunto de la vida asociada. En la medida que la opinión pública cumpla el papel de alerta que necesitan las democracias, los controles sobre el poder son más efectivos para detener lo que no conviene a las ventajas públicas.

No hay duda de que la opinión pública es fundamental en el desarrollo del poder democrático y es a la vez, el mejor termómetro que permite conocer los alcances, eficacia y costos de las acciones de carácter público y que se orientan hacia diversos públicos que integran el espacio de la sociedad, entendido como un espacio público que se diversifica en la medida que se nutre de la pluralidad y la diversidad democráticas. Toda decisión pública en la democracia genera apoyos y desacuerdos, mismos que se manifiestan de manera dinámica e intensa. La opinión pública se encarga de la expresión abierta de uno y otros, reconociendo que provocan controversia, la cual es inherente a la vida democrática.

La opinión pública en consecuencia, es la alternativa más efectiva para vigilar y evaluar lo que se lleva a cabo desde las esferas del poder y que pueden favorecen o no a los ciudadanos. De hecho, la opinión pública es una forma amplia y eficiente de comunicar al poder con los ciudadanos, reconociendo el papel que corresponde a cada uno para asegurar de ese modo, un sistema visible de lo que hace o deja de hacer la autoridad.

3.2 Lo público en la complejidad urbana

Una vez que los Estados Unidos avanzaron en el desarrollo de las actividades productivas a finales del siglo XIX, la complejidad de la vida pública fue en ascenso, lo cual provocó una ambiente que exigía de la presencia cada vez más profesional de los administradores del gobierno para atender las demandas y problemas de una sociedad cada vez más urbana. Esto implica que los espacios públicos se vuelven más activos y dinámicos, situación que conlleva a que el tratamiento de los asuntos públicos se realice con distintas racionalidades tanto administrativas como gubernamentales. En consecuencia, los estudios sobre la administración pública empiezan a multiplicarse después de la obra pionera de Woodrow Wilson a partir de 1887.

En 1900 un autor importante como Frank Goodnow escribe *Polítics and Administration: A study in Government* y aborda una faceta compleja de la propia administración pública en la lógica del régimen político, pero orientando

su análisis de modo dicotómico, es decir, dividiendo la función gubernamental en política y administración. En este trabajo lo medular no es el tratamiento de lo público como unidad de estudio y análisis, sino los problemas del régimen político en particular la relación del ejecutivo y el legislativo.

En un desacuerdo importante con las ideas de Charles D. Montesquieu autor del *Espíritu de las Leyes* en la cual postula la teoría de la división de poderes con fines de separación y coordinación, Goodnow explica que en los Estados Unidos este asunto no está resuelto de manera concluyente porque en el sistema político de Norteamérica se basa en "el principio fundamental de la separación de los poderes gubernamentales Ha sido imposible que el necesario control de la política sobre la administración se desarrolle dentro del sistema gubernamental formal por causa de la posición independiente asignada por el derecho constitucional a los funcionarios ejecutivos y administrativos"[72].

No hay control de la política sobre la administración, lo que provoca que ese control lo lleva a cabo el sistema de partidos

> "El partido político estadunidense se ocupa tanto en la elección de funcionarios administrativos y ejecutivos como en la elección de organismos reconocidos como de carácter claramente político, ya que tienen que ver con la expresión de la voluntad del Estado. De este modo, el sistema de partidos logra la armonía entre las

[72] Woodrow Wilson. "El estudio de la Administración" *Clásicos de la Administración Pública.* Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. México. 1999., p. 101.

> funciones política y administración, esa armonía que debe existir si se quiere que el gobierno funcione bien."[73]

Al respecto establece que hay tipos de autoridad en los ámbitos del gobierno en los términos siguientes "aplicar la ley las judiciales, encargadas de supervisar que se cumpla la voluntad del Estado son las ejecutivas y las que atienden las actividades científicas y técnicas, comerciales de gobierno son las autoridades administrativas"[74].

En su postura, la administración pública no es parte del poder Ejecutivo, sino que tiene perfil propio para que cumpla con la tareas que se le asignan. Este punto no resuelto de la división de poderes genera un ambiente de imprecisión funcional y atribuciones que han de cumplir tanto el poder Ejecutivo como la administración pública. Lo principal que le interesa a Goodnow es que las funciones básicas de un gobierno se condensan en dos: "la expresión de la voluntad del Estado y el cumplimiento de esa voluntad"[75]. Alude a que esas funciones corresponden al Legislativo y al Ejecutivo, pero no destaca que en éste, queda adscrita la administración pública. En todo caso tanto la voluntad del Estado como su cumplimiento corresponden respectivamente a la política y la administración.

> "La política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas. Pero apunta […] que el gobierno del pueblo exige que sea la autoridad ejecutiva la que se subordine a la

[73] *Ibid.,* pp. 101-102
[74] *Ibid.,* p. 102
[75] *Ibid.*

autoridad expresiva, ya que por la naturaleza misma de las cosas, ésta última puede volverse mucho más representativa del pueblo que la autoridad ejecutante".[76]

Abunda "La política debe tener un cierto dominio sobre la administración, empleando ambos términos en los sentidos latos que hasta aquí se les han asignado."[77] Otro autor que analiza a la administración pública de modo sistematizado es William F. Willoughby, quien escribe *The Government Of The Modern State y Principes Of de Public Administration* en 1927. En esta obra formula la visión quíntuple de la división de poderes agregando al legislativo, ejecutivo y judicial dos más: el poder administrativo y el poder electoral.

De este modo aumenta en pensamiento norteamericano el desacuerdo con la teoría de la división de poderes de Montesquieu, llegando al extremo de distinguir entre poder ejecutivo y poder administrativo, entre gobierno y administración y puntualizando que la función ejecutiva es de carácter político y comprende por tanto, las decisiones públicas, los asuntos públicos, mientras que a la función administrativa le concierne la ejecución de órdenes y el cumplimiento de objetivos que responden a las decisiones políticas. La visión de lo público no es un tema que se desarrolla de modo fehaciente, ni sistematizado, porque los problemas fundamentales se vuelven a centrar de acuerdo con Willobughby, en la insuficiencia de la división de poderes. De ahí su propuesta de cinco poderes que tienen importancia en la organización y

[76] *Ibid.,* p. 101
[77] *Ibid.*

funcionamiento del Estado. Los poderes que Willoughby señala son: ejecutivo, legislativo, judicial, administrativo y judicial, lo que indica su desacuerdo con la división convencional de los mismos en el sentido de que son tres: ejecutivo, legislativo y judicial.

Esta situación no resuelta en término de la organización política del Estado, provoca que el estudio de lo público no sea motivo de una mayor reflexión, y al centrar la atención en lo referente a la cuestión de los poderes, se dejó de reflexionar en uno de los temas de mayor importancia para la vida y perfil de la administración pública. En 1926 Leonard White escribe *Introducction To The Study Of Public Administration* fundamenta con mayor sistematización la importancia de lo público al destacar la ubicación de la vida personal en la sociedad moderna en los siguientes términos: “Los problemas fundamentales, como el desarrollo de la iniciativa personal, la seguridad de la competencia individual y la integridad, responsabilidad, coordinación, supervisión fiscal, liderazgo y moral, de hecho, los mismos, y casi todos los temas de administración desafían las limitaciones del gobierno local y el estatal. La administración de la salud, la licencia a los practicantes de las ciencias médicas, el control del comercio o la reclamación de tierras baldías tienen en realidad relación (real) con las ciudades, los condados o los estados como tales […] Por consiguiente, de entrada nos parece importante insistir en que el proceso administrativo es una unidad, y no concebirlo como administración municipal, estatal o federal, sino como un proceso común a todos los niveles de gobierno”[78].

[78] Leonard D White , “Introducción al estudio de la Administración Pública” en *Clásicos de la* […], pp. 127 -128.

Relaciona la administración pública con el Estado la caracteriza del modo siguiente:

> "La administración pública es la administración de hombres y materiales para realizar los propósitos del Estado."[79] Respecto al carácter público de la administración pública destaca "[…] la administración pública es la ejecución de los negocios públicos; el objetivo de la actividad administrativa es la realización más expedita, económica y completa de los programas públicos."[80]

En este sentido, "El objetivo de la administración pública es la eficiente dirección de los asuntos públicos."[81] Para White, la importancia de la administración pública de acuerdo a las tareas del gobierno en los asuntos públicos la destaca del modo siguiente "De hecho, quienes estudian los asuntos públicos gradualmente están tomando conciencia de que la administración se ha convertido en el corazón del moderno problema del gobierno"[82]. Un declive sensible en el estudio de lo público se presenta cuando en la visión empresarial que Woodrow Wilson define para la administración pública para que hiciera las cosas "de manera eficiente y al menor costo" con lo cual define un objeto de estudio, es retomado por la línea de los estudios de la organización, que al amparo de las ideas de Frederick Taylor quien escribe en 1911 *The Principes Of Scientific Management* influye en el pensamiento de la corriente neoclásica de autores como Lyndall Gulick y Luther Gulick. En 1917 ambos autores integraron un conjunto de ensayos -11- que denominaron

[79] *Ibid.,* p. 128
[80] *Ibid.,* p. 130
[81] *Ibid.,* p. 131
[82] *Ibid.,* p. 132

Papers On The Science Of de Administration en los cuales predomina la visión empresarial, productiva y eficiente de las organizaciones administrativas, lo cual provocó que se esfumara el tratamiento de lo público, no obstante que reconocían la importancia del espíritu y forma de vida democráticos, preocupándose más por generar una administración eficiente de la vida pública, pero enfatizando en las cuestiones de organización y funcionamiento.

Este hecho influye para que el análisis de lo público de la administración pública sea omitido en su razón de ser institucional, la cual se formaliza en las tareas que en beneficio de la comunidad, ha de llevar a cabo. Por ejemplo Luther Gulick en su trabajo *Notes on the Theory of Organization* acuña el acrónimo POSDCORB en términos de la división del trabajo que significa *Plannig* (planificación), *Organization* (organización), *Staffing* (provisión de personal), *Directing* (dirección), *Co-ordinating* (Coordinación), *Reporting* (información) y *Budgeting* (presupuestación). Gulick establece en su trabajo "*Science values and Public Administration*" que "la ciencia de la administración, sea pública o privada el bien "básico es la eficiencia", circunstancia que origina la despolitización de la administración pública y en consecuencia, queda desprovista de su identidad con el poder político, mientras que los estudios gerenciales de la empresa cobran auge y la absorben como homóloga a sus propuestas y explicaciones. Con lo cual retoma la dicotomía política–administración elaborada por Woodrow Wilson y de este modo la administración pública es alejada de la política para convertirla en un asunto de carácter técnico y operativo que es congruente con la filosofía operativa de la

visión empresarial y que tiene como objetivo último el logro de la eficiencia, entendida como la utilización y el aprovechamiento de los recursos existentes.

La invocación de la dicotomía política–administración despoja a ésta de su esencia pública para confinarla a la reflexión de la eficiencia y calidad operativa. Se pierde así, la oportunidad de avanzar en un campo de estudio que es enriquecedor en alcances públicos y sin embargo, se le restringe para que sea entendido en lo fundamental en los aspectos operativos y encaminados a que la visión organizacional predomine en cuanto objeto y práctica de análisis. La no distinción entre los ámbitos privado y público a partir de formular la ciencia general de la administración, acaba por empobrecer su contenido como elemento central en la vida de los Estados.

En 1936 E. Pendleton Herring escribe *La Administración Pública y el interés público* en el cual alude cómo debido a la complejidad de las tareas estatales, la burocracia aumenta en influencia y participación de los asuntos de interés general. Destaca sin embargo, que la burocracia carece de "[…] organización jerárquica y de un personal unido por un concepto armonioso de servicio al Estado"[83]. Plantea que "En la actualidad, el gobierno es, en gran parte, cuestión de administración experta. A la rama ejecutiva se le ha conferido cada vez más autoridad y discrecionalidad […] pero el servidor público no tiene una norma clara en la cual basarse. En pocas palabras, nuestra actual burocracia ha acumulado una gran autoridad, pero carece de dirección y coordinación"[84].

[83] Herring E. Pendleton, "La Administración Pública y el interés público" en *Clásicos de la* [**…**] p. 182.
[84] *Ibid.*, p. 185

En esas condiciones, no hay confianza en el gobierno ni en la estructura administrativa, debido a que el aumento del poder en la burocracia provoca desconfianza en la sociedad y los grupos de interés y la sitúan como un elemento adverso al gobierno popular. El camino que Pendentlon destaca para evitar relaciones de tensión entre los ciudadanos y la burocracia es el interés público al que caracteriza del modo siguiente:

> "[…] es la norma que guía al administrador al aplicar la ley. Éste es el símbolo verbal planeado para introducir unidad, orden y objetividad en la administración[85]. Advierte "Mantener el interés público como norma es ofrecer algo imponderable. Su valor es psicológico y no significa más que el sentido que cada servidor público responsable debe encontrarle a la frase"[86].

El modo en que Pendlenton aborda lo relativo a lo público sólo se refiere en razón de cómo la burocracia necesita tener contrapeso para que no se convierta en un poder ajeno a la sociedad y los ciudadanos, debido a su trato directo con grupos de interés que con sus demandas, llegan a definir a nivel de instrumento de gobierno, el carácter público de las decisiones y acciones del gobierno. La preocupación de Plendenton se encamina a evitar que los cuerpos burocráticos se sobrepongan al interés público, sobre todo porque "En la práctica la administración pública es un proceso por el cual una persona guía en su carácter oficial y de acuerdo con la interpretación de su responsabilidad legal, aplica un estatuto a otra persona se encuentra en una posición legalmente subordinada"[87].

---

[85] *Ibid.*, pp. 186 -187
[86] *Ibid.,* p. 186
[87] *Ibid.*, p. 187

En enero de 1937 expertos reconocidos en los asuntos del gobierno y la administración gubernamental como Louis Brownlow, Charles E. Merrian y Luther Gulick presentan ante el Comité presidencial sobre administración un informe en el cual destacan la importancia de que la administración pública sea mejorada por ser la "maquinaria de gobierno" Apuntan en este caso, que "La administración eficiente en una democracia es un factor de peculiar importancia".[88] Pero aluden que la eficiencia administrativa "[…] no sólo es cuestión de clips, relojes marcadores y economías de movimiento estandarizadas. Éstos no son más que recursos menores. La verdadera eficiencia es mucho más que profunda. Se debe integrar en la estructura de un gobierno, así como se integra en una pieza de maquinaria"[89]. Destacan además, "En una democracia la administración se preocupa por el ejecutivo y sus deberes, por los ayudantes administrativos y generales, por la organización, por el personal y por el sistema fiscal porque éstos son los medios indispensables para hacer valer la voluntad del pueblo"[90].

Es importante en este sentido, la vigencia de un ejecutivo democrático que tenga en sus manos una administración pública guiada por las tareas de organización, planeación y coordinación. Lo medular es que la administración pública funciones sobre la base de una gestión eficaz, sin perder de vista que es el único modo de cumplir con los valores y objetivos de la democracia. En ese sentido, también se ocupan de que el personal de Casa Blanca trabaje sobre principios de orden, reorganización y responsabilidad a fin de apoyar con

[88] Louis, Brownlow, *et al* , "Informe del Comité Presidencial sobre Administración" en *Clásicos de la […]* p. 209
[89] *Ibid.*, p. 209
[90] *Ibid.*, p. 209

mejores elementos de gestión las actividades que le corresponden a la Presidencia de la República.

El contexto en que formulan las recomendaciones para el mejor funcionamiento de la administración pública es el *New Deal*, el cual se caracteriza por el aumento de la complejidad en las tareas del gobierno democrático, sobre la base de un aumento creciente de la esfera administrativa que tiene como meta reestructurar la economía sobre la base de estimular la demanda, el gasto público, el ahorro y la acumulación más amplia del capital. En este caso lo público de la administración pública no se explica de modo explícito, aunque en su invocación de la democracia lo adoptan destacando que el ejecutivo se rige por la Constitución de 1789.

Una consecuencia de no haber estudiado lo público de la administración pública de modo explícito para fortalecerla como un campo de estudio diáfano y puntual, es como bien señala Dwigth Waldo en su obra El Estado Administrativo (1948) siguiendo a J. M. Gaus que "Los estudiosos de la administración pública […] se han vuelto más inseguros que en años recientes en cuanto a los fines, objetivos y métodos que deben proponer"[91].

El énfasis en las cuestiones operativas y productivas alimenta las posturas no reflexivas, lo cual limita el desarrollo de la administración pública desde el punto de vista teórico y metodológico. Como bien señala Waldo:

[91] Waldo Dwight, "El Estado Administrativo: conclusión en *Clásicos de la **[…],*** p. 300.

> "En la actualidad, la situación es ésta: hay un gran número núcleo de ideología 'ortodoxa´ sobre administración pública, pero también una considerable duda y hasta iconoclasia; una creciente disposición a dedicarse a estudios empíricos o funcionales en los postulados teóricos son oscuros y tal vez se los niega, pero también cierto número de focos de actividad teórica de gran potencial; y buen número de problemas teóricos que se deben reconocer, plantear claramente y tratar en forma competente"[92].

Con claridad meridiana Waldo puntualiza lo que limita la compresión y el estudio creativo de la administración pública como una disciplina "En el meollo de la ideología ortodoxa" está en el postulado de que la verdadera democracia y verdadera eficiencia son sinónimos, o que al menos son conciliables. Agrupada en torno de este postulado se encuentra un buen número de fórmulas para efectuar esta conciliación.

Otra doctrina importante es la fórmula de la administración–política; el concepto de que la obra del gobierno es divisible en dos partes: decisión y que la ejecución (administración) es una ciencia o puede llegar a serlo. Para el ortodoxo,

> "ciencia" significa descubrimiento de hechos, rechazo de la teoría y tal vez pragmatismo. El concepto de que hay 'principios' científica y éticamente válidos que se pueden descubrir mediante el estudio científico también constituye un lema ortodoxo. Y los estudiosos de la administración siguen opinando, en general, que los valores y

[92] *Ibid.*, p. 300.

> prácticas de la empresa estadunidense pueden ser aceptados por la administración gubernamental sólo con ligeras reservas".[93]

Una situación que desfavorece la falta de creatividad en los estudios disciplinarios de la administración pública es que el desarrollo de la especialización propio de las sociedades modernas provoca en los asuntos gubernamentales la confinación de que la práctica es la que alimenta los datos relevantes del conocimiento lógico–empírico. Se fortalece así, la importancia de que las cuestiones prácticas en sí son más relevantes que la reflexión metódica y conceptual, mismos que permiten el tratamiento de fondo de los problemas que conlleva la definición e identidad de una disciplina. Al respecto, Waldo precisa

> "Esta creciente especialización tal vez sea normal y deseable y represente un sano progreso de la disciplina. Sin embargo, gran parte de la especialización se ha hecho en aspectos funcionales de la administración y no en sus aspectos institucionales. Este hecho, junto con el simple volumen y la creciente diversidad de los estudios institucionales, plantea en forma muy aguda el problema de saber si hay un estudio de la administración 'como tal'; al menos, saber si existe una función administrativa" como tal en que sean posibles la preparación y la especialización"[94].

En suma, en la visión de lo público urbano la Administración Pública no resuelve su status conceptual y metodológico y las cuestiones de orden práctico son consideradas como la piedra de toque de la cual proviene el conocimiento que la sustenta.

[93] *Ibid.*, p. 301
[94] *Ibid.*, p. 302

3.2.1- ¿Crisis de lo público en la Administración Pública Norteamericana?

¿La categoría de lo público en Estados Unidos de Norteamérica está en crisis para entender a la administración pública como campo de estudio? Hay crisis cuando los paradigmas que sostienen a los sistemas de pensamiento no dan más de sí y en consecuencia, se agota su efectividad intelectual. En este caso, la disciplina de la administración pública en Norteamérica ha tenido momentos difíciles que incluso provocaron que autores como Waldo Dwight en su trabajo "*Scope Off The Theory, of the Public Administration"* (1956) asume una postura desalentadora sobre la administración pública indicando casi su desaparición como un objeto de estudio; Frederick Mocher en su trabajo *"Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions*" también manifiesta una postura de suspicacia frente a la Administración Pública; Parker, Rs. Escribe 1973 "*The end off Public Administration*" no le concede a la Administración Pública que tenga elementos conceptuales y de análisis y afirma que debe convertirse en la carrera administrativa del gobierno bajo un enfoque disciplinario;[95]

Las ideas de los autores señalados van a desembocar en una crisis de identidad que como bien indica Omar Guerrero puede entenderse en los siguientes términos "la crisis de la identidad comprende las diferentes facetas de la administración pública; estudio, enseñanza y práctica. El problema radica […] en que el término de 'administración pública' es 'usado para la disciplina y para la profesión' y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por

[95] José Juan Sánchez González. *La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio,* editorial IAPEM y Plaza y Valdez editores. México 2001, pp. 213-214.

‘enseñar para’ adiestrar y ha sido la despreocupación de lo realmente importante, ‘enseñar, acerca’, educar […]”[96]

Abundando sobre la crisis de identidad conviene destacar lo siguiente: “en realidad, la crisis de identidad debe ser planteada como un problema de reformulación teórica de la disciplina, no como un objeto sin disciplina, un curso sin destino”[97].

Sin embargo, autores como Gerard Caiden en su trabajo “*In Defense of Public Administration*, Vol. 24, Num. 3, Australia (1965), Vicenten Ostrom (1973) en su trabajo “*The Intellectual Crisis in America Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press[98], no están de acuerdo con la crisis de identidad de la Administración Pública, en todo caso aluden al agotamiento de una forma de paradigma después de la posguerra y siguiendo a Ostrom la administración pública se encuentra en una crisis intelectual. Sin embargo, en esta línea lo público como elemento central de análisis no está invocado para sostener que la administración pública carece de identidad para ser comprendida como un campo de conocimiento que tiene raíces propias.

No obstante lo anterior, el autor más cercano hacia el contenido público de la Administración Pública para rescatarla del pesimismo intelectual es el propio Vicent Ostrom que en su trabajo *The Intellectual Crisis in America Public Administration,* plantea la categoría “administración democrática” y con base en las ideas de la teoría de la elección pública trabaja los siguientes conceptos:

[96] Omar Guerrero. La Teoría de la Administración Pública, editorial Harla., México. 1986 p. 65
[97] José Juan Sánchez González. La Administración Pública como ciencia […] , p. 218
[98] Autores citados por José Juan Sánchez González. *Ibid*., pp. 216 y 219.

individuo, bien público, economía política y teoría de la democracia para teorizar en el sentido que el foco principal de la propia administración pública son los bienes públicos como el camino a seguir para reivindicar su estatus conceptual y metodológico[99]

Con el auge de la dicotomía política–administración, la influencia de las tesis gerenciales, la recuperación del enfoque politológico y jurídico, así como la influencia de las ideas organizacionales, dan origen a posturas diversas que no alcanzaban a conjuntarse para estructurar planteamientos que favorecieran la construcción del pensamiento administrativo y público de manera convincente. En su lugar se desarrollaron posturas múltiples que inciden para que la administración pública no creciera por cuanto su estudio. Había dudas de su valor académico y disciplinario. Con ello se pierde la oportunidad de rescatarla y fortalecerla para que las comunidades académicas y profesionales se interesaran en su desarrollo. "La dicotomía política-administración, la eficiencia como fin de toda organización y la descripción estructural de las organizaciones gubernamentales, conforman un conjunto de posesiones que pretendían que la disciplina fuera neutral, realizada por expertos y con un servicio civil de carrera. Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría ortodoxa continuaba con la influencia de estos postulados, pero la nueva teoría no correspondía con el campo. El resultado fue una diversidad teórica (incluyendo contribuciones de la ciencia política, *management*, economía […])".[100]

[99] Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de la administración pública: la cuestión del objeto" en María del Carmen Pardo (compiladora), *De la Administración Pública a la Gobernanza.* El Colegio de México. México, 2004., pp. 47-50.
[100] José Juan Sánchez González. La Administración […] ., p. 213

En este sentido, la omisión de lo público de los planteamientos centrales de la administración pública, provoca que se pierda su riqueza de análisis y propuesta desde el momento en que el predominio de los aspectos instrumentales, gerenciales, mercantiles y organizativos, conducen a la pérdida de su objeto de análisis centrado en lo público que es la columna vertebral de las sociedades democráticas.

En los años noventa el movimiento gerencial de la administración pública irrumpe con propuestas pragmáticas que desdibujan el perfil conceptual y teórico de la misma. Con el gerencialismo se impulsa una concepción orientada a la obtención de los resultados, dejando a un lado el compromiso público de la administración pública. En esta línea los trabajos de Michael Barzelay *Atravesando la burocracia* (1990) y de David Osborne y Ted Gaebler, *La reinvención del gobierno: El espíritu empresarial del gobierno* […] influyen para vaciar a la administración pública de su naturaleza social y pública y con la postulación del paradigma postburocrático de Barzelay – adaptación, calidad, cliente, flexibilidad, innovación, incentivos- se propone que los gobiernos sean más emprendedores y productivos. Para estos autores el problema se centra en el papel no activo y productivo de las burocracias y su propuesta se encamina a que asuman reglas del mercado para que sean competitivas y eficientes a favor del público entendido como un cliente. De este modo, se pierde el compromiso de la administración pública con el interés público porque en las ideas de Osborne y Gabler, se da entrada a "postulados como "catalizador" para dirigir, no para remar, gobierno, gobierno orientado a la

comunidad, gobierno orientado a la competencia, gobierno exitoso, gobierno empresarial, gobierno orientado al mercado, gobierno descentralizado".[101]

También conviene destacar en esta línea la postura de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) al sostener la siguiente postura: "La administración al servicio del público", es decir, "se ha dicho que la Administración Pública ha de ser receptiva […] por lo que la capacidad de respuesta es la receptividad de la Administración Pública que cuestiona con frecuencia. La administración está (o debería estar) al servicio del público. Los deseos de los clientes deberían poder influir en las normas de actuación administrativa."[102] Sin embargo se trata de una postura de lo público gerencial similar a Barzelay, Osborne y Gaebler.

En este sentido "Ideas como 'reinventar el gobierno', 'paradigma postburocrático' y la administración al servicio del cliente tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues, eludiendo las cuestiones de complejidad invocan soluciones 'racionales' y de sentido común que toda persona pueda entender que debe hacer el gobierno y la Administración Pública. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son atractivos para dotarlos a favor de la práctica administrativa. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de los elementos básicos de acción sin considerar lo complicado de las relaciones

[101] David Arellano, Gault. "Gestión pública en Estados Unidos" en *Revista gestión y política pública* vol. IV, *núm.1*, México, primer semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencias Económicas., pp. 131 y 132

[102] Informe de la O.C.D.E. "La Administración al servicio del público" Ministerio de Administración Pública M.A.P. Madrid. 1991.

intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna."[103]

Cabe aclarar que lo público no se pierde en la filosofía política, liberal y democrática del pensamiento norteamericano. Es algo presente desde su fundación como nación. Desde el momento en que las instituciones políticas de un país son democráticas, es difícil que lo público se pierda tanto en su proclama como en su análisis. "Dentro de este contexto, se tiende a soslayar la adquisición de conocimiento teórico, mientras que se apoya –casi incondicionalmente- el desarrollo de las destrezas interpersonales para la comunicación, las relaciones públicas y la comprensión del comportamiento humano, las cuales han sido relegadas por mucho tiempo. Desde el punto de vista de la enseñanza la consigna es orientar el currículo hacia la práctica y las destrezas gerenciales […] Los propulsores de la Nueva Gerencia Pública y la reinvención del gobierno coinciden con mucho en los planteamientos de este enfoque".[104]

El caso de la Administración Pública, lo público se omitió para dar vigencia a valores como la eficiencia, la productividad, las decisiones y las conductas que siendo importantes en el estudio de las organizaciones administrativas, no se asociaban con los fundamentos políticos, liberales y democráticos de una disciplina que tiene su origen en las condiciones de vida de la sociedad y en el seno de las instituciones gubernamentales. En este sentido, no es posible que

[103] David Arellano, Gault., Op.Cit., p. 142
[104] Leonardo Santana Rabell, "Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos". en *Revista Reforma y Democracia. No. 17*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. 2000. pp. 248-249

lo público de la administración pública fuese la fuente principal de estudio para así estructurar sus fundamentos teóricos y conceptuales de modo claro.

La omisión de lo público como categoría de estudio ha tenido un costo alto para la disciplina de la administración pública en Norteamérica: se llega a un límite artificial en lo que respecta a su producción intelectual. El límite es artificial desde el momento en que es injustificado, dado que en términos conceptuales y fácticos, lo público no sólo se explica por ambos referentes, sino que es la veta para fortalecer la comprensión de la administración pública. Aunque lo público se ha revitalizado en las ciencias sociales, en el caso de la administración pública empieza a considerarse como pieza fundamental para ampliar y vigorizar el análisis de la propia administración pública. La omisión de lo público como elemento central de estudio, expone a cualquier campo de estudio a que sea insuficiente, más todavía con el relacionado con las instituciones administrativas y gubernamentales.

Es el caso de la administración pública, porque en su acepción moderna, se debe entender en la visión del Estado de derecho, los gobiernos abiertos y las burocracias responsables. Estas ideas las plantea Woodrow Wilson en su trabajo fundacional de 1887 “Estudio de la administración pública” pero se pierden cuando el enfoque introspectivo de las instituciones administrativas le toma la delantera al razonamiento filosófico y metodológico que centra en lo público, la razón de ser de la propia administración pública.

Sin embargo, en una postura más realista y alentadora, W. Waldo es quien da la pauta para reivindicar el estudio de la Administración Pública con mejores elementos. En su célebre trabajo "*Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política*", no sólo destaca la distinción de la ciencia política y la administración pública, sino que recuerda las raíces griegas y romanas que son la base para entender los alcances y tareas de la administración pública en la visión del Estado moderno, concepto clave que se pierde en el pensamiento publiadministrativista norteamericano. "El argumento se inicia con la etimología. Por supuesto, la política y lo político derivan de *polis*. Gobierno deriva del latín *gubernare*, que a su vez deriva de la raíz griega que le diera la palabra cibernética. Por supuesto, administración y manejo tienen raíces latinas […] cuando se creó el Estado moderno, reuniendo los fragmentos de gobierno dispersos en el sistema feudal, la idea y aureola de Roma dieron una inspiración y el derecho romano aportó una especie de guía".[105]

Las ideas de Waldo son valiosas para destacar que la administración pública se esfumo de la óptica de estudio por su raíz cultural, política y gubernamental, pero no significa que sus propiedades como parte del Estado también se esfuman. Lo importante en este caso, es puntualizar que lo público no se ha evaporado en el pensamiento norteamericano, sino que ciertos sistemas de pensamiento lo omitieron, dando lugar a una "crisis de identidad" que es inexistente.

[105] Waldo Dwight, , "Una Teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política" en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores) *Administración Pública El estado actual de la disciplina.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. México, 1999., p. 133

Después de Waldo autores como John A. Rohr en su trabajo "*La ética en la administración pública: un informe sobre el estado de la disciplina*" expone ideas propias, así como un recuento de autores que disertan sobre la ética y en ese sentido, se corrobora que lo público no es ajeno a la misma y por ello hay una recuperación interesante que desautoriza la crisis de identidad en la administración pública.

También Robert B. Denhardt en su trabajo "*Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina*", destaca la importancia de lo público en la administración pública cuando afirma "En términos generales, la administración pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos"[106]

James W. Fesler en su trabajo "*El Estado y su estudio: el todo y las partes*" diserta sobre la riqueza de la administración pública en relación a la ciencia policía. En este caso, un concepto que recupera es el de interés público en los siguientes términos "La búsqueda del interés público no es simplemente una tarea realizada por funcionarios individuales en aislamiento. Hay procedimientos para organizar la burocracia y establecer mecanismos que refuercen la toma de decisiones en aras del interés público"[107]

Por su parte, Nicholas l. Henry en su trabajo "La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro" destaca la categoría valores

[106] Robert, Denhardt B, "Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina" en *Administración Pública. El estado actual* […] p. 90
[107] James W, Feswler, "El Estado y su estudio: el todo y las partes", en *Administración pública. El estado actual* [...] p. 147

democráticos, que sin duda, son punto nodal en la visión de lo público. Y agrega "El entendimiento de lo público en la administración pública. Uno de los efectos principales del campo de la administración sobre la administración pública se refería a la distinción existente entre la administración pública y la administración privada. Cuando los estudiosos de la administración pública habían reflexionado sobre esta distinción, definían a la administración pública en gran medida en términos institucionales, es decir, la burocracia gubernamental. Pero la experiencia de los estudiosos de la administración pública ubicados en escuelas de la administración de empresas, sobre todo en los años sesenta y setenta, los obligaban a reconsiderar lo que significaba realmente lo público de la administración pública […] para afrontar estos problemas, los estudiosos de la administración pública empezaron a abandonar en los años sesenta los paradigmas tradicionales que definían a la administración pública en términos del lugar institucional y delimitar el campo en términos de conceptos filosóficos, normativos y éticos. En este nuevo enfoque más dinámico, lo público de la administración pública se refería a los fenómenos que afectaban al interés público."[108]

3.3 Hacia la recuperación de lo público.

En 1987 en una conferencia que dicta en la reunión anual de la *American Political Science Association* Dwight Waldo retoma ideas de John Gaus para afirmar que "Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política. Después de una larga polémica entre la

[108] Nicholas L. Henry, "La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro" en El estado actual [...] p. 56

coexistencia de la ciencia política y la administración pública con desventaja metodológica para ésta, Waldo realiza importantes consideraciones sobre su relación, no sin antes definir los motivos de su alejamiento para que la óptica gerencia reclame para sí, el estudio de la administración pública.

En primer lugar la distancia entre la ciencia política y la administración pública Waldo lo explica así:

> "La lamentación de Woodrow Wilson en 1887, porque la administración fuese dejada a un lado como un detalle práctico del que se podrían ocupar los oficinistas después de que los doctores se hubiesen puesto de acuerdo en los principios […] no parece haber cambiando en los círculos de la actualidad."[109]

En segundo lugar está el hecho de que la administración pública no participará en el movimiento del conductismo que impacto en las ciencias sociales "Otra razón de la baja estima de la administración pública –en algunos sentidos lo opuesto al espíritu de la artes liberales- fue el hecho de que no participará en el movimiento conductista que prevaleció en la ciencia política durante los años cincuenta y sesenta.[110]

En tercer lugar al no relacionarse la administración pública con las políticas públicas, queda marginada de los estudios del gobierno "Algo relacionado con lo anterior es el hecho de que la administración pública no se haya ocupado pronto y decisivamente del área de las políticas"[111]. En cuarto lugar la falta de

[109] Waldo Dwight, "Una Teoría de la Administración Pública […] p. 127
[110] *Ibídem*., ***p.*** 129.
[111] *Ibídem.*

un vínculo estricto con los estudios del derecho, también la desfavorece “Desde el principio, los problemas de definición e imagen de la administración pública se han complicado con algo relacionado con la ciencia política, pero tiene también un gran referente externo: el derecho -todo el complejo de leyes, tribunales y abogados- ¿Qué es la administración separada del derecho”[112] y finalmente en quinto lugar, Leonard White escribe en un prefacio de su obra en 1948 que la administración pública debe explicarse a partir de las aportaciones de la administración empresarial “[...] la administración es un proceso universal, de modo que el estudio de la administración pública debe partir de la base de la administración de empresas, no de los fundamentos del derecho”[113].

Un trabajo fundamental en el pensamiento norteamericano que relaciona a la administración con lo público lo escribe H. George Frederickson “Hacia una teoría del público para la administración pública” escrito en 1991 en la revista *Administration and Society* en el cual expone “¿Qué es exactamente el público? “ […] En administración pública ordinariamente damos por supuesta la cuestión. Puesto que ha recibido tan poco tratamiento la idea del público en la administración pública, no se ha considerado necesario desarrollar una teoría generalizada o convenida sobre la teoría del público […] En realidad, la mayoría de las teorías sobre el público suponen que una comprensión correcta del público resultará en una comprensión correcta del gobierno”.[114]

[112] *Ibídem*., p. 129
[113] *Ibídem.*, p. 130
[114] George, Frederickson, “Hacia una Teoría del Público para la Administración Pública” en *Revista Gestión y Política Pública Vol. 1, num. 1*, México, julio-diciembre de 1992, p. 7.

Frederickson para formular un planteamiento ordenado sobre la administración pública y el público sigue un camino a considerar: “a) el público como grupos de interés: la perspectiva pluralista; b) el público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública; c) el público tal como está representado; la perspectiva legislativa; d) el público como cliente: la perspectiva del servicio público; y e) el público como ciudadano”[115].

Para el autor, estás cinco perspectivas son incompletas para valorar la importancia del público en la administración pública, lo que imposibilita tener una óptica completa de su significado y complejidad. Está preocupación de Frederickson tiene como punto de partida que el “concepto de ciudadanía está estrechamente vinculado a los orígenes del campo moderno de la administración pública”[116].

Sin embargo como bien apunta “En los primeros conceptos de la administración pública los ciudadanos eran el público. Esto antecedió al rápido crecimiento del gobierno, al desarrollo de los grupos de interés y a teorías como el pluralismo y la elección pública. En la década de 1930 la administración pública comenzó a abandonar su interés por la ciudadanía y se desplazó casi totalmente hacia los problemas administrativos, pero para entonces las teorías del pluralismo y de elección pública eran las nociones dominantes del público, y de la ciudadanía”[117]. En un ejercicio interesante esboza el perfil de la una “teoría general del público para la administración pública” que “debe ser única, diseñada no sólo para el propósito de desarrollo

[115] *Ibid.*, p. 8
[116] *Ibid.*, p. 18
[117] *Ibid.*, p. 19

de la teoría, sino para guiar a los que se dedican al servicio público"[118]. Delinea al respecto, que son cuatro los requisitos que sustenten la teoría general del público para la administración pública a saber:

1) debe basarse en la Constitución. Los principios de soberanía popular, gobierno representativo, derechos ciudadanos contenidos en la Carta de Derechos, proceso correcto en el procedimiento, equilibrio de poderes y otros aspectos tanto de la Constitución nacional como de lo las constituciones de los estados constituyen los cimientos";

2) El segundo requisito en el cual se apoya la teoría del público[…] debe basarse en la noción fortalecida de la ciudadanía para formar el ciudadano virtuoso […] que debe creer que los valores del régimen estadounidense son verdaderos y correctos, y no sólo ideas aceptadas por la mayoría o ideas agradables desde el punto de vista psicológico;

3) debe haber sensibilidad hacia los públicos colectivo y no colectivo en los siguientes términos: […] el desarrollo y el mantenimiento de sistemas y procedimientos para escuchar, y responder a los intereses tanto del público colectivo como el público incipiente […] debe haber también las audiencias, las deliberaciones y los procedimientos de agravio, los *Ombudsman**,*** las leyes de transparentes;

4) considerar la benevolencia[119] en favor del ciudadano, ya que la finalidad de la administración pública debe ser un concepto del público que se base en la

[118] *Ibid.*, p. 21

[119] "… el requisito más importante para una teoría del público para la administración pública sea la benevolencia [...] aporta la perspectiva, la actitud, el punto de vista y la creencia que los administradores tienen acerca del público […] es también generalizada o colectiva, como en el caso de cualquiera en un vecindario, un Estado o el país; también es individual. Los servidores públicos atienden a un ciudadano con una visión benevolente de todos los demás ciudadanos. La administración pública responderá, pues, tanto, a los grupos de interés como a los que no están representados por esos grupos [...]" *Ibid.*, p. 29

benevolencia. En la noción de benevolencia está considerado el sentido del servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la administración pública."[120]

Un trabajo de interés contemporáneo es el que elabora Ernesto Carrillo denominado "La evolución de los estudios de la administración pública: la cuestión del objeto". En su análisis recupera ideas y planteamientos clásicos, iniciando con las ideas del pionero Woodrow Wilson hasta llegar al tiempo actual, explicando los diversos campos de estudio que tienen vínculo directo con la administración pública como son: el enfoque clásico, los enfoques actuales, la teoría de la organización y la administración pública como *management*, los estudios de políticas públicas, la administración pública comparada, la nueva administración pública, la administración democrática de Ostrom, el *management público*.

El valor del trabajo de Ernesto Carrillo consiste en la

> "[…] la reconstrucción del desarrollo de la disciplina desde Wilson hasta nuestros días, seleccionando las contribuciones de algunos de los autores que han abordado este problema. Como toda selección, la que aquí se ha realizado es sesgada, fundamentalmente por los trabajos excluidos, como lo es también por el enfoque empleado".[121]

Puntualiza que si fuera necesario elegir una definición de las múltiples que hay sobre la administración pública:

[120] *Ibid.*, pp. 21-24
[121] Ernesto Carrillo, Op. Cit., p. 23

> "[…] optaría por la formulada por Wilson: el descubrimiento, en primer lugar, qué cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y, en segundo lugar, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor coste posible, en términos de dinero como de energía."[122]

Concluye en su trabajo

> "En síntesis, el estudio de la administración pública puede dividirse en cuatro categorías: las burocracias públicas, incluida la estructura organizativa del sector público, las características y el comportamiento de los administradores públicos y las relaciones entre políticos y funcionarios; la provisión de bienes y servicios públicos, incluidos los diversos mecanismos institucionales e instrumentos para corregir los fallos del Estado y del mercado; el diseño y el gobierno de las organizaciones públicas; y la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas".[123]

De este modo, Ernesto Carrillo destaca la evolución compleja y variada de la disciplina de la administración pública, enfatizando en la naturaleza de su objeto de estudio y en esa lógica concluye que no es unidimensional, sino multifacético, lo cual corrobora que se alimenta de varios enfoques y teorías, hasta configurar una peculiar situación que se relaciona con la imposibilidad de entenderla por sí misma por cuanto a estudio se refiere.

[122] *Ibid*., pp. 53-54
[123] *Ibid.*, p. 55

CAPÍTULO IV. Lo Público en la Nueva Gestión Pública

Sumario: 4.1 Alcance; 4.2 Agotamiento de lo público estatal; 4.3 Sentido de la Nueva Gestión Pública; 4.4 Lo público en la gobernanza; 4.5 Lo público en la óptica gerencial; 4.6 Alcance gerencial de lo público.

Estas ideas se han estructurado para analizar lo público como un concepto normativo y aplicado con base en la óptica de la vida moderna para entenderlo, de acuerdo con los postulados de la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que el ciudadano puede valorarse como un cliente al cual las instituciones administrativas le han de conferir atención individual, para satisfacer sus necesidades domésticas y colectivas.

4.1 Alcance

Para situar la importancia de lo público en la visión de la Nueva Gestión Pública es necesario destacar las condiciones en las cuales se forma su importancia conceptual y aplicada por cuanto que es un movimiento que propone tesis sugerentes que son motivo de análisis y discusión tanto en la academia como en la vida político–institucional. Esto significa que un campo de estudio no surge de manera inexplicable, sino que hay factores que explican su influencia, adopción o crítica.

En el caso de la Nueva Gestión Pública el tiempo de vigencia exitosa es producto del declive[124] que los Estado contemporáneos empezaron a tener a raíz de las crisis de gestión que viven desde la segunda mitad de la década de los setenta[125]. En ese tiempo, los rendimientos decrecientes en materia de gestión gubernamental se reproducen a una escala sin precedente, provocando la desconfianza de los ciudadanos en el trabajo de los políticos y administradores del gobierno.

Es en las postrimerías de la sociedad industrial que los Estados ingresan a un circuito de desventajas funcionales que los expone ante la mirada de los diversos públicos que hay en la sociedad contemporánea. Empieza a dudarse de su eficacia desde el momento en que los problemas económicos y financieros se convierten en el talón de Aquiles, situación que impacta en el logro negativo de sus resultados. En efecto, problemas relacionados con la existencia de haciendas públicas vacías y endeudadas, provoca el

[124] En relación a la OCDE las ideas de la gerencia pública para reanimar la capacidad de la gestión estatal pueden agruparse de acuerdo con los siguientes puntos y tomando en cuenta el documento Governance in Transition que destaca lo siguiente como axiomas centrales de la práctica gerencial: 1) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; 2) asegurar el desempeño el control y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y la elección; 4) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; 5) mejorar la gerencia de los recursos humanos ; 6) explotar la tecnología de la información; 7) mejorar la calidad de la regulación y 8) fortalecer las funciones de gobierno en el centro" Ormond y Löfler, "Nueva Gerencia pública: ¿Qué tomar y que dejar?" en *Revista Reforma y Democracia* No. 13, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela , 1999, pp. 147-148,

[125] "En la década de los 70, una serie de reformas al sector público, comenzaron a ser implementadas en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia […] tomando como base mucho de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuño el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablará de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada en este sentido fue uno gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y sector público" David Arellano Gault, "Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en *Revista Reforma y Democracia* No. 23, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela., 2002, pp. 24-25.

financiamiento de las políticas y programas públicos ya sea en ocasiones reformulados y en otros cancelados.

Los rubros con mayor ajuste económico son los vinculados a la contratación del personal y lo destinados a los programas sociales. Agréguese a ello, los problemas del déficit fiscal, hecho que provoca mayor presión en las finanzas públicas hasta formar un ambiente no favorable a la gestión gubernamental. No menos importante es que “el tamaño administrativo del Estado” también es considerado como uno de los problemas más severos que había que corregirse para evitar mayores asimetrías entre la capacidad de las economía para producir los bienes y servicios que la sociedad necesita y los costos para financiar el pago de las nóminas y los servicios administrativos con la utilización del excedente económico.

Cuando desde 1973 empiezan las dificultades de los Estados para garantizar el crecimiento y el desarrollo económicos, los sistemas productivos y distributivos no tienen sus mejores marcas de desempeño. Con el aumento de los precios del petróleo, la inflación hace estragos en las economías y se ingresa a la vez, al terreno del estancamiento que da lugar a la formula *estanflación* que significa inflación con recesión, acontecimiento que sorprende a la óptica ortodoxa de las economías en el sentido de que las políticas contrarias a estimular la demanda con el gasto público, no estaban dando resultado. Es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Reino Unido que incluso origina el debate de poner fin a la etapa del Estado del bienestar que se había perfilado

desde el gobierno del Franklin D. Roosvelt después de la Gran Depresión de 1929 -1933 y que se retoma al término de la Segunda Guerra Mundial para que tuviera una vigencia importante en la reconstrucción de las democracias industrializadas.

De este modo, en el periodo de 1945 a 1975 la vigencia funcional del Estado de bienestar no fue tan impugnada debido a la generación exitosa, no sólo en la producción de los bienes y servicios, sino de la aplicación eficaz de las políticas distributivas que se implementaron en la posguerra y que permitieron conjugar estabilidad política con bienestar social durante 30 años. Este logra imprimir solidez a las economías del mundo industrializado y se proclama como uno de los paradigmas a seguir de manera universal. Al amparo pragmático de la ideas de John. M. Keynes que formula su tesis a favor de los rendimientos favorables de la economía indicando que el ahorro, el consumo, la inversión y el fortalecimiento de la demanda, son medios para rehabilitar las economías y la vida productiva de las sociedades, los Estados adquieren compromisos mayúsculos con las políticas del bienestar, el cual institucionalizan en diversas modalidades que permiten imprimir movimientos eficaces para impulsar el crecimiento económico con la vigencia del bienestar social.

Al conjuntarse el logro del crecimiento con el bienestar social, los Estados ganan capital político –legitimidad- y con el concurso de las burocracias se encargan del manejo de los procesos de administración, planeación y programación de los recursos y las actividades que se relacionan con el diseño

y aplicación de las políticas económicas. No es casual que los Estados del bienestar que se ciñeron al modelo weberiano[126] de administración se convirtieran en protagonistas conspicuos en los procesos de acumulación y reproducción del capital y menos de los procesos que conducen a la distribución de los beneficios vinculados al bienestar social.

La lógica de la racionalidad administrativa demuestra su eficacia en la definición y el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas, y tanto la pericia como las habilidades de los cuadros burocráticos, se convierten en pilares de las economías prósperas para atenuar las disparidades entre los sectores del capital y la fuerza laboral. Las contradicciones entre el capital y el trabajo que son propias de la sociedad industrial, encuentran en las políticas distributivas el camino que permite atemperar las relaciones tensas entre uno y otro. En este caso, la capacidad de los políticos y los cuadros administrativos es fundamental en la conducción de las economías, situación que favorece un periodo de estabilidad de tres décadas en las cuales el mundo industrializado y aun el no industrializado habían encontrado la fórmula institucional para

[126] Las características más conspicuas a destacar en la racionalidad weberiana son: "[…] la administración burocrática pura, es decir, la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal, es, desde un punto de vista formal la forma más racional de ejercer la dominación. Es la más racional en el aspecto de la precisión, de la estabilidad, de la disciplina, de la seguridad, es decir, que hace posible un elevado nivel de calculabilidad de sus resultados para la cabeza de la organización y para los administrados. Es la más racional en el aspecto de la intensidad y de la extensión de sus actuaciones y es susceptible formalmente de una aplicación universal a todo tipo de tareas administrativas" Max Weber, *Sociología del Poder, los tipos de dominación*, Edición de Joaquín Abellán, Alianza Editorial. Madrid, 2007, p. 78

generar gobernabilidad[127] con resultados eficaces.

La lógica de la racionalidad administrativa funcionaba en lo básico y con ello la intervención del Estado en la sociedad y la economía aunque generaba reacciones no siempre favorables, se reconocía que resultaba funcional y necesaria para que los sistemas de producción y consumo en la visión de las economías capitalistas, tuvieran rendimientos favorables. La lógica de la racionalidad administrativa al producir eficacia social y productiva se acredita como un elemento indispensable en el quehacer de la gestión gubernamental. La idea de cálculo es racionalizada con operaciones administrativas que dan vida a las estrategias de planeación e implementación de los programas gubernamentales, hecho que favorece un ambiente político – institucional a favor de las democracias industrializadas.

Sin embargo, más allá del ángulo exitoso y luego problemático de las sociedades industrializadas y la vigencia de los Estados del bienestar que tiene como desembocadura la inflación como problema crónico, la caída del crecimiento económico y el deterioro del bienestar social, había un problema de

[127] "Si la gobernabilidad es la capacidad de una sociedad para reconocer sus desafíos y afrontarlos positivamente, entonces puede analizarse perfectamente y ser un concepto perfectamente operativizable; por ejemplo para analizar a una sociedad tengo que ver su mapa de actores, el tipo de relaciones que existen entre ellos, a qué fórmulas o reglas responde, la forma de tomar decisiones colectivas a resolver los conflictos entre actores estratégicos; puedo analizar qué intereses están representados en los actores estratégicos y cuáles están marginados; al existir una red de actores puedo ver si garantizan la simetría del poder o no en los distintos sectores existentes; analizar en qué medida las redes están institucionalizadas o personalizadas. Es decir, puedo analizar todo eso en términos del impacto que tiene en el bienestar y el desarrollo humano, de hecho es lo que se está haciendo en todo el mundo" Joan Prats Catalá. "La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México" en *Revista Prospectiva No. 19*, México. noviembre 2001, p. 4

fondo que indica que la crisis[128] del Estado del bienestar no sólo se localizaba en los aspectos funcionales, sino en los estructurales. Esto significaba que los problemas de operación que reproducía sin cesar tienen su origen en la relación asimétrica que guarda a la sociedad, debido a que el crecimiento de sus cuadros burocráticos, así como el exceso de las políticas de endeudamiento y déficit fiscal tenía un punto vulnerable que incide en los rendimientos negativos de la gestión gubernamental a saber: la sobrecarga de demandas sociales en comparación a la capacidad instalada que tenía, provoca la ruptura entre una y otra dando lugar a la pérdida de gestión que conlleva a la obtención de resultados desfavorables en términos sociales y públicos.

La asimetría entre demandas sociales a cumplir y la capacidad de respuesta da lugar al concepto de ingobernabilidad. Sobreviene en consecuencia, la duda de si las democracias industrializadas tienen capacidad para gobernarse en ese contexto. En 1975 la Comisión Trilateral que reúne tanto académicos como políticos de América del Norte como de Europa y de la región asiática, se da a la tarea de emprender estudios que permitieran elaborar un diagnóstico sobre los problemas económicos, sociales y políticos que tenían las economías más desarrolladas y que tenía como foco de atención principal el estancamiento

[128] "Es así como el paradigma del Welfare State o Estado de Bienestar dominante hasta principios de los ochenta, fue quedando desubicado y dejó de ser sostenido por la sociedad que había fomentado su instauración progresiva durante décadas. El nuevo paradigma sustituto, preminentemente mediante el poder acumulado por una serie de instituciones (think tanks) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta cuasi religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión" Guillermo Martín., "Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista" en *Revista Reforma y Democracia No, 25*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 2003, pp. 170-171

económico y el malestar de los gobernados con la pérdida del bienestar social. La conclusión fue que la ingobernabilidad tiene su origen en la desproporción entre las demandas sociales a satisfacer y la imposibilidad de procesarlas con la existencia de recursos públicos escasos.

Se ingresa así, a una zona neurálgica de los Estados que se relaciona con la capacidad de gobernar, es decir, en este caso, con la capacidad de respuesta. Se destaca en consecuencia, que cuando la capacidad de respuesta de los Estados es rebasada, se agudizan los problemas fiscales y de operación porque los sistemas -programas gubernamentales- de respuesta no se desarrollan a la misma velocidad que nacen los problemas y las demandas sociales ante la escasez de recursos en el orden administrativo, fiscal, legal, organizacional y político. Sobrevienen en consecuencia, problemas de gestión gubernamental que no se pueden revertir con eficacia, menos en un ambiente de crecientes problemas públicos que se acumulan en la lógica temporal de viejos y nuevos.

4.2 Agotamiento de lo público estatal

A raíz de la crisis de gestión gubernamental de los años setenta, la relación del Estado con la sociedad civil ingresa a un periodo de tensiones que tienen su vértice en la caída de la eficacia relacionada con los resultados de las políticas públicas. Las fallas más destacadas que se invocan se relacionan con el

rompimiento de los límites entre uno y otra, lo cual provoca una zona de indefinición que se agudiza en términos de desconfianza.

El desbordamiento de las políticas intervencionistas forma una atmósfera no favorable al rol de los Estados en la economía, más aún cuando la sintomatología de la ingobernabilidad se extiende hacia los diversos foros públicos de la sociedad. Lo que antes fue ventaja –intervención estatal en la economía- se vuelve problemático desde el momento en que la caída del bienestar se reproduce y el reclamo sobre el costo fiscal de los Estados para funcionar se exalta de modo recurrente. Una característica de la crisis de la gestión gubernamental consiste en que hay pérdida de conducción eficaz y por tanto, las palancas de la vida productiva no tenían los elementos ni las condiciones para un mejor desarrollo.

Ante la falta de respuestas eficaces, la sociedad, el mercado y los ciudadanos reclaman los espacios de lo público que fueron ocupados con agencias, ministerios, secretarías, políticas, programas y presupuestos. De este modo la intervención del Estado en la sociedad y la economía fue dilatada y lo relacionado con los asuntos públicos estaba en manos directas de la burocracia gubernamental. En este caso, lo público de la sociedad fue saturado por lo público del Estado en la modalidad de las instituciones administrativas, mismas que fueron la palanca fundamental para llevar a cabo la reproducción de la acumulación del capital, así como la distribución de los recursos orientados hacia el bienestar social.

La presencia del Estado en la economía no recibía impugnaciones fuertes, sino hasta que la crisis de gestión impide revertir los problemas vinculados con el endeudamiento y las cuestiones fiscales. En la medida que la crisis de gestión revitaliza la conciencia por parte de la sociedad, los ciudadanos y el mercado, demandan a los Estados la revisión de su radio de acción, así como del instrumental que utilizan –políticas públicas intervencionistas y distributivas para conseguir fines colectivos-, destacando que no se justifica una amplía presencia estatal en la economía, dado que hay otras alternativas que se pueden aprovechar para romper la práctica centralizada que tiende a reivindicar al Estado por encima de los organismos de la sociedad civil.

Lo público de la sociedad como espacio es reclamado por organismos, grupos y protagonistas que plantean la necesidad de desestatizarlo para no adormecer más las energías e iniciativas que están reales en la sociedad. Se plantea desde entonces, que no todo es Estado y que existe una franja de aportaciones de la sociedad que debe aprovecharse incluso para establecer contrapesos a los proyectos de los políticos y los administradores del Estado que tienen el objetivo de ampliar su intervención en las actividades productivas.

Los años ochenta son de insurgencia ciudadana para evitar que los poderes del Estado sean el medio para decidir una mayor intervención de él en los espacios públicos de la sociedad. Reanimar las energías e iniciativas de ésta es fundamental para romper la visión de que los monopolios económicos del

Estado son indispensables para el desarrollo de la sociedad y los mercados. La crítica[129] en contra de los leviatanes se encamina a revertir su presencia amplia, diversa y multifacética en la vida de la sociedad, las organizaciones y el mercado, para dar paso al auge de las tesis gerenciales[130] que postulan una reestructuración a fondo en las estructuras y procesos del Estado.

Lo público estatal[131] se había convertido en un obstáculo para favorecer el desarrollo creativo de la sociedad civil y en consecuencia, es cuestionado por provocar resultados negativos que lo desfavorecen ante los votantes. No es casual que el movimiento llamado neoconservador que se forma doctrinariamente en Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica formulen tesis que reivindican las libertades económicas ante las políticas intervencionistas. La crisis de la gestión estatal había ingresado en este planteamiento, a un terreno en el cual las libertades económicas se habían estrechado a consecuencia de no haber definido los límites de la sociedad y el Estado.

[129] En el oleaje de críticas hacia el servicio público y el cuerpo de funcionarios que lo hacen posible se difunde hacia la ciudadanía una imagen de desprestigio para resaltar la eficiencia del mercado sobre la gestión a cargo del Estado. Esto implica "[…] poner en evidencia un potencial lado oculto de la actual insistencia ideológica en que los esfuerzos de los funcionarios públicos producen, casi inevitablemente resultados inferiores a aquellos que se pueden obtener por la vía de los mecanismos del mercado." Peter Evans. "El Hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa" en *Revista Reforma y Democracia Núm. 25*, 2003, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. P. 18

[130] "Introducir la idea de *management,* conducción o gerenciamiento, transita una orientación instrumental, obteniendo respuesta a la pregunta: cómo hacer que las organizaciones públicas de gobierno cumplan con su misión en la forma más rápida, barata y eficiente. Por consiguiente, para los grupos que asumieron la promoción de este tipo de reforma del manejo del sector público, su objeto explicito fue lograr un cambio de las estructuras y procesos de las organizaciones que integran el estado para que funcionen mejor." *Ibid*. p. 16

[131] "[…] lo público estatal detenta el poder del Estado y/o subordinada al aparato del Estado [….]" Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal* en la reforma del Estado, Editoriales Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós. Argentina, 1998., p. 27

Cuando sobrevienen la crisis económicas, hay un resurgimiento en favor de la vida civil y privada para que no sea subordinada ante los imperativos de la vida estatal y por eso las libertades económicas son motivo de exaltación y defensa para frenar la expansión no siempre necesaria de las políticas intervencionistas. El camino para iniciar la desestatización de la sociedad y la economía, es la proclama de las tesis liberales en un esquema estricto de que los agentes económicos del mercado, debían asumir un papel más activo en la producción y distribución de los bienes y servicios.

Las libertades económicas, en consecuencia, son la defensa ante las tentativas de continuar expandiendo la cobertura de la intervención estatal sin más referencia que los poderes compulsivos del Estado la premisa de que es el representante fundamental de los asuntos colectivos. Las libertades económicas destacan cómo lo público de la sociedad reclama un sitio en los procesos no sólo económicos, sino en los procesos de las políticas públicas, con el fin de intervenir en su orientación, diseño e implementación. De este modo, la estrategia para producir y distribuir riqueza en la sociedad dependería en lo fundamental de los agentes privados y el mercado, con los cual los Estados del bienestar ingresaban a un periodo de revisión y ajuste en sus atribuciones económicas, dando por resultado, la eliminación de las políticas intervencionistas que tenía justificación, sobre todo las relacionadas con la distribución de los beneficios.

Los ajustes al Estado transitan por la disminución del gasto público, el freno a los procesos de endeudamiento, el saneamiento de las haciendas públicas y la reprogramación de las prioridades teniendo como axioma la existencia de recursos públicos escasos. Por eso las políticas de privatización[132], desregulación, apertura y liberalización se erigen en el medio orientado a reciclar a la baja no sólo el tamaño administrativo del Estado, sino la revisión puntual de su actividad económica en la sociedad a fin de evitar la reproducción de las asimetrías entre la sociedad y el propio Estado.

Lo público del Estado es objeto de ajustes y reformulaciones respecto a las políticas que se utilizaban para llevar a cabo la administración de la sociedad civil. En consecuencia, la administración pública ingresa a una esfera de desprestigio, dado que se le considera junto con la burocracia, la causa que provoca la formación de problemas que dañan el desempeño de los agentes productivos y de la economía en su conjunto. Así, la administración de la sociedad a cargo del Estado, implica que los rendimientos productivos y

[132] Para fines de este trabajo se retoma el concepto de privatización en los siguientes términos: "Una primera acepción de la idea de privatización de los espacios públicos hace referencia a la proliferación de *equipamientos destinados al uso público pero jurídicamente de propiedad privada* y por consiguiente sujetos en principio a fines, usos y reglas de comportamiento definido y asignados por sus propietarios […] Una segunda acepción […] es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios* jurídicamente *públicos* […] Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares que pueden permanecer o no físicamente abiertos y formalmente como jurídicamente públicos*, pero en los cuales los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos, son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado […] La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del hábitat, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Amplios sectores de las clases medias y altas se autosegregan por medio de enclaves residenciales cerrados […]".Emilio Duhau, y Giglia, Ángela, Op. Cit., pp. 60-62.

sociales decaen y por tanto, de persistir la ruta de las políticas intervencionistas e infecundas, no habrá manera de revitalizar los espacios públicos de la sociedad.

Se forma en consecuencia, una ambiente desfavorable para la gestión gubernamental, situación que obliga a que los ajustes financieros y presupuestales sean considerados los temas fundamentales para reorganizar las estructuras de operación de las administraciones públicas, es decir predominaba la visión económico financiera, al considerar que los problemas de funcionamiento de la propia administración pública ahí se ceñían.

Por lo tanto, el predominio de lo público estatal responde a condiciones y procesos en los cuales la dirección del Estado se valoraba como necesaria, incluso sin revisar a fondo su radio de acción. Se partió de la idea que los mercados no garantizaban lo mejor del desarrollo económico y por lo mismo, se acepta mediante negociaciones entre diversos actores con poder de decisión, que el Estado tenía las atribuciones, poderes y recursos para llevar a cabo la administración intervencionista en la sociedad y la economía.

Lo público estatal como espacio de gestión adquiere caracteres de autonomía amplia y por tanto, los controles desde la sociedad no eran efectivos. La premisa de que sin el Estado la sociedad se estanca y los mercados no funcionan con eficiencia, da como resultado no sólo una mayor autonomía del propio Estado ante la sociedad, sino que se adoptan políticas gubernamentales

que estimulan la ampliación de las redes administrativas públicas en todos los ámbitos de la vida productiva y asociada. El saldo de esta situación es que la administración pública y la burocracia gubernamental son consideradas como las causantes de que el tamaño de los Estados alcanzará magnitudes inconmensurables.

Lo público estatal no sólo crece sino que se expande sin más límites que sus capacidades para elaborar e implementar políticas de gobierno. Una consecuencia de esta situación, son los problemas de control y fiscalización sobre lo que realizaban y ante la falta de instrumentos efectivos para vigilar mejor al Estado, la expansión administrativa y burocrática se desenvuelven en la lógica de la maximización de los beneficios políticos desde el momento en que los políticos y los cuerpos burocráticos tienen la oportunidad de formar redes de compromiso y ventajas con las fuerzas de la sociedad civil atendiendo a un esquema de oportunidades sectoriales.

Las consecuencias negativas de lo público estatal da como resultado que los agentes del mercado, así como los ciudadanos no tengan confianza en los políticos que al amparo del bienestar a cargo del Estado, tenían la oportunidad de orientar el diseño de políticas gubernamentales sobre la base de un ambiente politizado que evita evaluar los costos y beneficios reales de las mismas. La tendencia hacia la economía regida por la demanda, estimula las políticas de gasto para financiar el desarrollo y el bienestar social atendiendo a

la lógica de las negociaciones y las ventajas tanto para los políticos como para los administradores de los programas gubernamentales.

La expansión de lo público estatal entendido como un sistema de poder dado por numerosos organismos administrativos, leyes, políticas, presupuestos programas y atribuciones da como resultado una mayor visibilidad del Estado en la sociedad, no así la posibilidad de conocer desde ésta lo qué hacía, cómo lo hacía y cuánto costaba su operación efectiva como la organización política de la sociedad.

Por eso, lo público estatal responde a una etapa en la sociedad industrial moderna que necesitaba de la eficiencia política y administrativa del Estado, pero con el desarrollo de su complejidad, se propician condiciones en las cuales el cuerpo del Estado crece y amplía hasta conformar una atmósfera en que se limita a la sociedad civil y la economía al dar paso a procesos de regulación e intervencionismo que se multiplican sin cesar a la manera de redes, en todos los campos de actividad productiva y de los mercados.

4.3 Sentido de la Nueva Gestión Pública

Debido a los rendimientos decrecientes de lo público estatal en materia de gestión pública, cabe destacar que los Estados de bienestar ingresan a una crisis de desencanto que modifica la lealtad de los ciudadanos con él. Ante la ineficacia de los resultados administrativos y gubernamentales, el mercado y

los movimientos ciudadano no sólo cuestionan sus errores, sino que el voto electoral por lo menos en el ámbito europeo y norteamericano, no ratifica la confianza en los políticos y administradores que postulan la necesidad de la intervención del Estado en la economía e inician en consecuencia, procesos que se encaminan a modificar la preferencia político–electoral a favor del movimiento neoconservador que se gesta en diversas latitudes del mundo.

De este modo, las tesis administrativas –eficiencia intervencionista y autonomía de las agencias en los procesos de conducción ante la sociedad y el mercado- del Estado de bienestar se debilitan y son motivo de repudio por diversas voces y opiniones que proclaman la importancia de replantear la actividad del Estado en la sociedad ante la falta de resultados eficaces.

En este caso, la importancia administrativa que tiene como pilares de su acción a la planificación y el control de las actividades gubernamentales del Estado de bienestar empieza declinar, dado que el patrón centralizado en el cual fincaba su eficacia funcional no producía más resultados favorables, al provocar la extensión piramidal de los sistemas de gestión. Es en los años ochenta[133] que

[133] La oleada de reformas gubernamentales de la década de 1980 tuvo un fuerte énfasis en la administración del gobierno de formar similar a una empresa privada. Se fundamentó principalmente en ideas de las economías de mercado y de la gerencia corporativa (ONU, 2005a). La Nueva Gerencia Pública (NGP), como se ha llamado a esta nueva propuesta, ha perseguido dos objetivos fundamentales y a menudo independientes y contradictorios: reducir el gobierno a su mínima expresión mediante la transferencia de funciones al sector privado; y liberar a los gerentes públicos de la inflexibilidad de las reglas y procedimientos burocráticos (Meier y Hill, 2007:55). El gran enemigo de la NGP ha sido la burocracia gubernamental, caracterizada por la lentitud y la ineficiencia. En contraste, este modelo favorece la burocracia del sector privado, la cual se caracteriza por la legalidad y una mayor eficiencia" Yolanda Cordero Nieves. "Un sistema de mérito para el siglo XXI" en *Revista Reforma y Democracia No. 48.***,** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. Octubre 2010. pp. 103

los debates en relación al tamaño del Estado para que disminuya su dilatación administrativa y burocrática, da oportunidad para iniciar procesos de redimensionamiento a la baja para evitar las distancias pronunciadas entre la sociedad y el propio Estado. La óptica de la Nueva Gestión Pública además de puntillosa, es radical. Es puntillosa porque cuestiona de fondo la organización y el funcionamiento burocrático del Estado. En ese sentido, el paradigma de centralidad, eficacia, profesionalismo, impersonalidad y formalismo que había delineado Max Weber 1919, no tiene validez para la NGP, ya que lo consideraba como la causa de los problemas directivos y operativos de las instituciones administrativas.

A diferencia de los tiempos intervencionistas apoyados en amplias estructuras burocráticas, la NGP tiene la visión de que la clave del desarrollo no descansa en los escritorios de las oficinas burocráticas, sino en la iniciativa individual y en la capacidad de los mercados y para ello postula categorías como "clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, flexibilidad por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales"[134]

Había, pues, que volver la mirada hacia la sociedad y el mercado para que los Estados tuvieran límites de acción y operación para evitar la prolongación de una forma de gestión improductiva y fincada en la expansión de las agencias,

[134] Michael Barzelay. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, México. 1998, p. 173

órganos y atribuciones de sistemas burocráticos ineficaces[135]. La tesis de la Nueva Gestión Pública se encamina a introducir esquemas competitivos, productivos y de mercado en el desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de romper su ineficacia y propensión hacia las prácticas de la "política", ya que ésta había generado un ambiente en el cual la lucha por el poder y los intereses en competencia, desvirtuaban la lógica de la racionalidad administrativa y técnica, provocando que los resultados de la gestión pública se caracterizaban más por relaciones de ventaja y negociación. Focalizar a la burocracia como centro de poder indica que para la Nueva Gestión Pública las fallas de gestión se localizan en las oficinas burocráticas que se habían convertido en cotos de decisión en los cuales el mundo de los intereses se había ramificado a lo largo y ancho de los sistemas de decisión.

Lo anterior implica que las actividades administrativas no eran aunque se postulaban los sistemas de carrera como garantía de operación institucional, áreas de neutralidad o imparcialidad al momento de tomar decisiones, ejercer los recursos públicos e impulsar los sistemas de implementación de las políticas públicas. Los ambientes políticos que se generan en las oficinas de la burocracia. De este modo la racionalidad otrora de la burocracia es cuestionada y en su lugar se diagnóstica por parte de la Nueva Gerencia

[135] "La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente, la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Este se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos, de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía, fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial" Yolanda Cordero Nieves. *Op. Cit*.**,** p. 97

Pública el predominio de la lógica del poder, lo cual implica que los cuadros directivos y operativos ingresaban de lleno a la arenas de poder, en las cuales había recursos, decisiones y ventajas para maximizar los intereses de la burocracia.

Desde el momento en que las burocracias son entendidas como sistemas de poder y decisión, la gestión pública no está exenta de esa situación y en todo caso es influida de modo negativo como herramienta que se orienta a conseguir resultados para la vida pública. Lo relacionado con los costos administrativos se dispara porque las burocracias tienen bajo su control los recursos de los presupuestos públicos y ante la falta de controles efectivos de vigilancia para sacarlos de la opacidad procedimental, podían disponer de los mismos a través de decisiones y la exposición de ideas que se orienta a justificar las ventajas de su posición en este sentido.

Las redes del poder se expanden por el interior de las oficinas de la burocracia y por tal motivo la administración e implementación de los programas a su cargo, tienen fuerte influencia política que se ramifica a través de las líneas de mando hasta llegar a los niveles de base y ventanilla. La Nueva Gestión Pública identifica bajo la óptica de la economía aplicada a la política –public choice- y con base en las ideas de William Niskanen, en su obra *Bureaucracy and Representative Government* escrita en 1971, las ventajas de la burocracia para calcular y maximizar beneficios políticos, le permiten el control de la información y la administración de los presupuestos de orden público para

obtener ventajas políticas, satisfacer intereses en razón de las políticas públicas y generar una red de beneficios que se derivan de su salario, status y conocimiento detallado de lo que significa la administración de las oficinas gubernamentales.

Por otra parte el saber técnico de la burocracia le confiere un tipo de superioridad[136] que la caracteriza de modo continuo, es orientado con criterio político para generar ventajas en el dominio de los procedimientos y sistemas de gestión que se relacionan con las operaciones que desarrolla, las cuales le permiten intervenir en el diseño y cumplimiento de las políticas gubernamentales. En este caso, la burocracia sabe generar vínculos políticos con grupos de la sociedad y al amparo de las demandas sociales, establece compromisos que se encaminan a multiplicar las ventajas políticas de su cargo y responsabilidad desde una perspectiva en la cual se acredita el saber especializado que tiene para elaborar bajo la óptica de la maximización, las políticas gubernamentales.

De este modo, para la Nueva Gestión Pública hace falta que los cuerpos burocráticos adopten valores como la productividad y la competencia, a fin de mejorar su calidad técnica, alejándolos de las prácticas de la política, la cual incluso, es el epicentro de las fallas de la gestión gubernamental debido a la lucha intensa por el poder, misma que se testimonian en la relación asimétrica

[136] "El principal factor de la superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado que la técnica moderna y los metros económicos de producción y bienes han hecho imprescindible […] administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento." Weber La sociología […] *Op. Cit.,* pp. 79 y 81

de los ingresos y gastos del Estado, así como en el uso de la información que en esa lógica, alimenta las decisiones del Estado con fines públicos que tienen como contextos políticos.

El ambiente político de la administración burocrática en buena medida previene que la información entendida como poder, se utiliza de manera desigual y en ese proceso intervienen los políticos y los administradores del Estado como protagonistas relevantes, tomando en cuenta su posición en los aparatos del poder. Si la información es poder, su aprovechamiento en las estructuras de decisión y operación es un movimiento constante que aumenta su intensidad cuando hay que decidir con su utilidad, la suma de beneficios que pueden generarse con la aplicación de los recursos y la elaboración de los programas públicos.

La falta de vigilancia funcional y efectiva de los políticos sobre los administradores del Estado, ocasiona que los cuadros burocráticos tengan márgenes de autonomía decisional al momento de exponer y aplicar los proyectos de las políticas gubernamentales, elaborar montos presupuestales, así como orientar el ejercicio del gasto público en razón de ventajas políticas hacia grupos de la sociedad civil, con lo cual abren camino para imponer con el razonamiento de la técnica amparada en ventajas políticas, condiciones que favorecen la defensa de su estructura de poder para multiplicar ventajas en el sistemas de intereses que construyen y diversifican para consolidar la administración del poder.

En la visión del juego del poder, la conducción del Estado tiene como característica que la relación entre los políticos y los administradores no siempre prevalezcan relaciones de cooperación y coordinación. Estas categorías son indispensables para asegurar la unidad de mando y la eficiencia en las instituciones administrativas, pero en un marco de relaciones de poder intensificadas, se traducen en condiciones de disputa tanto por las decisiones como por los recursos existentes. Ante esta situación, se generan costos en la administración y operación de las oficinas públicas que propician la lucha del poder que repercute en la superficie institucional y política de los diversos centros de poder que integran las estructuras de mando y decisión.

La crítica de la Nueva Gestión Pública en este caso se dirige a puntualizar los problemas relacionados con el déficit fiscal, el endeudamiento y la falta de controles en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual debilita la calidad institucional del Estado desde el momento en que su esfera de gestión se desarrollan “guerra de guerrillas”, es decir, luchas intensas entre políticos y directivos que tienen como meta el control de los recursos, así como la conducción misma del timón estatal para llevar a cabo el diseño y cumplimiento de las políticas gubernamentales.

En una atmósfera en la cual el poder es objeto de disputas que no cesan en los diversos corredores de la vida burocrática, los programas públicos están influenciados por la política entendida como lucha por el poder tanto en su diseño como en su implementación. A fin de alterar y modificar la organización

y el funcionamiento de la administración pública atendiendo a la visión de los resultados decrecientes que generaban los Estados altamente intervencionistas, la Nueva Gestión Pública propone un arquetipo en el cual destacan los elementos siguientes:

1) instituir la autonomía gerencial para evitar que los políticos intervengan en las cuestiones de orden técnico que son especializadas y complejas;

2) crear agencias autónomas de los ministerios centrales para romper el monopolio de las decisiones y los controles sobre las políticas gubernamentales;

3) reconocer la libertad de los gerentes para decidir sobre los asuntos administrativos sobre la base de la racionalidad procedimental;

4) fomentar la especialización horizontal para evitar que el Estado sea al mismo tiempo, propietario, administrador, comprador, proveedor, regulador, vendedor, lo cual amplia la contratación del personal;

5) Otorgar poder discrecional a los gerentes para que no interfieran los políticos en el desempeño de los asuntos administrativos;

6) separar las funciones administrativas y políticas para que éstas decidan qué hacer y las primeras ejecuten lo decidido;

7) establecer la rendición de cuentas gerencial que alude más a relaciones de jerarquía, no de vigilancia externa;

8) instituir contratos de desempeño para debilitar los servicios de carrera, debido a su conservadurismo y apego a la lógica de lo apropiado;

9) favorecer la devolución de funciones en favor de la delegación y la descentralización de los órganos que integran la estructura de las instituciones administrativas y

10) frenar el poder de la centralización, suprimiendo los cargos staff.

Este arquetipo de reforma de la administración pública responde a la idea de que el Estado no sea tan activo en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, sino que los mismos, sean traspasados al mercado y los particulares para que se encarguen de su producción y abastecimiento. Esto consiste en que el Estado no tenga mayor intervención ni responsabilidad en los procesos productivos, lo cual implica alejarlo de las políticas gubernamentales que se relacionan de modo directo con la acumulación y reproducción del capital. En este caso, la "reinvención del gobierno" es una postura que gana terreno y adeptos porque se encamina a que la reforma de las instituciones administrativas en la visión de un Estado reestructurado, modifica la correlación de fuerzas entre el propio Estado y el mercado, lo cual implica que las políticas que antes definían su compromiso con la producción y distribución del bienestar serán desmanteladas para dar paso a las políticas con orientación de mercado.

4.4 Lo público en la gobernanza

Se define así, un nueva gobernanza[137], es decir un nuevo patrón de gobierno que tiene como objetivo contener la actividad económica del Estado en la

[137] Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and

sociedad, abriendo la intervención directa en la producción de los bienes y servicios a los agentes del mercado, situación que conlleva a definir los límites entre lo privado y lo público para evitar que su falta de claridad ocasione inseguridad respecto a los derechos de propiedad y el aumento de los costos de transacción.

En este sentido, las políticas de privatización se aplican para depurar los excesos administrativos y burocráticos del Estado y al mismo tiempo generar claridad sobre lo que deben hacer tanto el mercado como él, en una fase en la cual se repliegan las instituciones administrativas[138] que en otros tiempos se habían convertido en las palancas del desarrollo y la prosperidad material de la sociedad. La nueva gobernanza implica que los monopolios públicos en materia económica empiezan a ser diluidos, con lo cual la esfera público–estatal reduce su radio de acción y en consecuencia, aumenta la esfera pública de la sociedad. Junto a las políticas de privatización, se estimulan las de apertura externa, la desregulación y el aumento de las concesiones para abrir y fortalecer la intervención del mercado en la producción de los bienes y servicios públicos.

---

replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. En El GTI se producen por: Daniel Kaufmann, del Instituto Brookings Aart Kraay, del Banco Mundial de Desarrollo de Investigaciones de economía del Grupo Massimo Mastruzzi, Instituto del Banco Mundial en http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

[138] "[Habermas] afirma que las sociedades necesitan algo así como un centro virtual de su autocomprensión, un conocimiento reflexivo acerca de sí mismas para no fragmentarse en instancias dispares ni abandonarse a la inercia administrativa". Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p.18

Con la nueva gobernanza[139], se desactivan las políticas del bienestar y se opta por las de competencia y acumulación que se mueven con la participación directa de los particulares en la esfera de la vida pública. La nueva gobernanza da como resultado la existencia de un Estado menos productor y distribuidor de los beneficios sociales por el arquetipo del Estado promotor y regulador. Este tipo de Estado tiene implicaciones en la estructura ocupacional de los cuadros burocráticos en el sentido de que las plantillas laborales no deben ser grandes, ni han de crecer como en los tiempos del Estado del bienestar.

Esto significa que las burocracias son consideradas como las responsables directas en las fallas de la gestión gubernamental y que al acompañar a los políticos reformistas con visión keynesiana, habían propiciado un ambiente politizado de los asuntos públicos que tuvo impacto directo en los presupuestos y en el modo de negociar los recursos que los integran.

De ahí la visión apolítica[140] que tienen influencia en la nueva visión de la gobernanza, lo cual implica que los asuntos públicos se han de regir por el

[139] "La idea de gobernanza proporciona una nueva orientación de la Administración Pública cuyas características podrían sintetizarse del siguiente modo: 1) ya no tiene sentido una escala jerárquica clara y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder; 2) gobernar es una combinación de procedimientos , en la que además de decisiones unilaterales hay confianza, cooperación y mercado; 3) los procesos son más importantes que las estructuras, de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece el modo como se articulan las diversas instancias que intervienen". Daniel Innerarity, *Op. Cit.,* pp. 209-210

[140] "Se trataría, por lo tanto, de salvar al poder haciéndolo cooperativo, de transformar la política de manera que pueda así cumplir las funciones que le asignamos. Precisamente la idea de gobernanza se ha ido introduciendo en los últimos años para caracterizar una nueva manera de gobernar, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en sociedades en las que hace tiempo que se han disuelto los límites del Estado tanto frente a la sociedad como en relación al escenario internacional. Encontramos esa forma de gobernar en ámbitos muy diversos: en las organizaciones, en los equilibrios institucionales de la Unión Europea, en el orden internacional incipiente... Son formas de cooperación entre diferentes actores, de integración, confianza y legitimación, que aparecen como una oportunidad de conquistar nuevos espacios de juego […], donde antes no se veían más que obstáculos para realizar una política orientada al interés general". Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p. 202

“principio” de la escasez de los recursos, no por el axioma de que son abundantes y que por lo mismo, pueden aplicarse sin más criterios que su existencia misma. La nueva gobernanza se concibe con el objetivo de abrir los Estados a los particulares y el mercado, evitando la reproducción de los monopolios en lo relativo a los bienes y servicios públicos.

En este sentido lo público es de gran trascendencia para la gobernanza, ya que se ha tenido que replantear una nueva forma gobernar que conllevan a nuevas formas de estructuras, procesos para dar cumplimiento a la acción pública con actores de integración, confianza y legitimación, permitiendo de esta manera regresar la confianza a los ciudadanos en sus instituciones.

4.5 Lo público en la óptica gerencial

Un punto importante en los planteamientos de la Nueva Gestión Pública es que se relaciona con la visión de lo público desde una visión política, productiva y eficiente. La política consiste en que no sean las burocracias las únicas estructuras que se encarguen de definir el alcance y la cobertura de lo público, sino que intervengan en ese proceso los ciudadanos organizados que tienen su escala de valoración respecto al mismo. Romper el monopolio de lo público a cargo de las burocracias, es lo que se plantea para dar oportunidad a que la agenda de los problemas colectivos no sea atendida sólo por la autoridad, sino por grupos no gubernamentales. La visión productiva consiste en que lo público

en términos de la vida asociada implica tener no sólo derechos, sino también obligaciones a cumplir.

En este caso, los bienes y servicios públicos que una comunidad tiene derecho a disfrutar, no están exentos de diversos costos y por tal motivo, debe regir en los procesos de intercambio la lógica del realismo financiero que sostiene la necesidad de eliminar apoyos especiales, a través por ejemplo de los subsidios y que todo el público pague en las mismas condiciones, el valor real de los bienes y los servicios. La visión eficiente por su parte, se refiere a que las actividades y operaciones que las instituciones gubernamentales lleven a cabo, tenga como punto de partida la importancia de que los servicios públicos proporciona con el concurso de la administración pública, se caractericen por combinar valor y plusvalor, lo cual implica introducir programas de mejoramiento que hagan posible un rendimiento mayor de los insumos y recursos que se aplican para generar la oferta de los bienes y servicios.

Tanto la visión política como la productiva y la eficiente que se enlazan como sostén de la Nueva Gestión Pública fundamentales en la compresión de lo público que desde luego comprende las nuevas relaciones de la sociedad, el mercado y el Estado. Sobre esta base, lo público es una vía para formar la conciencia de que los costos es importante tenerlos en cuenta al momento de valorar la importancia de los recursos públicos.

Una crítica de la Nueva Gestión Pública a las instituciones administrativas en la era del Estado intervencionista y del bienestar consiste en que el enfoque de la

economía de la demanda –salario, consumo, inversión pública- omite la importancia en los costos en el desempeño de los gobiernos, lo cual se traduce en problemas de déficit incluso de endeudamiento, desde el momento en que se privilegia más las demandas a satisfacer, sin cuantificar los recursos que permiten atenderlas y solucionarlas.

Lo público en este sentido, alude más a la esfera de que los gobiernos sólo pueden cumplir políticas y programas en razón de los recursos existentes y por lo mismo, tienen que ser responsables en la oferta de los bienes y servicios que pueden tener para evitar la asimetría entre demandas efectivas y recursos existentes.

En este caso, lo público ingresa a consideraciones de beneficios pero apoyado en cuestiones de mercado, con lo cual inicia una concepción relacionada con la satisfacción de los ciudadanos con los servicios del gobierno. Si lo público no se ciñe a lo estatal, sino que comprende la esfera de la sociedad, la presión hacia las instituciones administrativas del gobierno es mayor, dado que hay más presencia de organismos de la sociedad y más ciudadanos interesados en que la calidad de los bienes y servicios públicos sea constante, no efímera.

Lo público en la Nueva Gestión Pública abre un horizonte de acercamiento y colaboración entre los Estados y la sociedad, tomando en cuenta la importancia del mercado y las formas de cogestión sobre la base de que las economías son áreas de colaboración que pueden alentarse con intervención de las autoridades y de las organizaciones productivas.

La premisa más conspicua de lo público en la Nueva Gestión Pública, es que el ciudadano puede entenderse como cliente, estos es, como una persona que tiene el derecho de aceptar o rechazar los bienes y servicios públicos sobre la valoración que realice sobre la calidad de los mismos. El ciudadano en su faceta de cliente tiene la oportunidad de no quedar indefenso ante los errores de la gestión gubernamental y en ese sentido, no será más sujeto pasivo ante los bienes y servicios que compra, sino que tiene la opción de inconformarse cuando lo que adquiere, no reúne los requisitos de calidad que espera. La categoría cliente se incorpora desde el mercado hacia la esfera de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de aumentar la productividad y calidad del trabajo de las burocracias. Ir más allá de la rutinas e inercias, convierte al ciudadano a la faceta de cliente para que tenga los elementos de valoración que le permitan exigir mejores resultados sobre la acciones que llevan a cabo las instituciones administrativas, así como la producción de los bienes y servicios que les corresponde producir y distribuir.

La categoría cliente alude a que la relación del ciudadano con la autoridad no sólo es más directa, sino exigente. El cliente en la visión del mercado es quién tiene derecho a elegir, optar, aceptar o rechazar los bienes y servicios, teniendo además, la opción de evaluar las propiedades de calidad que tiene o no tiene. El cliente en la visión del mercado aspira a la satisfacción de lo que compra, lo cual incluye precio y calidad. El cliente puede comparar ventajas entre los diversos productos y puede optar entre diversos proveedores para elegir lo que más le convenga de acuerdo a su satisfacción. Está filosofía del

cliente del mercado es la que se incorpora para entender a los ciudadanos como clientes, hecho que modifica la relación tradicional de ciertos bienes y servicios sólo puede adquirirlos en los mercados gubernamentales.

Para la Nueva Gestión Pública, el monopolio de los bienes y servicios públicos frena la calidad, la productividad y los costos reducidos, motivo por el cual, se pronuncia a favor de introducir en el desempeño de las oficinas del gobierno criterios de mercado que combinen los valores de competencia, calidad y proveedores diversos. Esta filosofía se potencia, no sólo con herramienta orientada a mejorar el rendimiento de los procesos productivos, sino que tiene como base de análisis y sustento, la idea de que el cliente es el ciudadano, y merece lo mejor porque ante todo es contribuyente y en ese sentido, tiene el derecho de exigir que la calidad de los bienes y servicios sea la óptima.

Entre las herramientas orientadas al aumento de la calidad en el sector público destacan: la Calidad Total, el benchmarking, la reingeniería de procesos entre otras. Lo importante es mejorar los procesos que conllevan a la elaboración de los bienes y servicios públicos entendidos como productos finales que serán objeto de compra – venta por parte de los ciudadanos en su condición de clientes.

De este modo el mercado como sistema que moviliza capital, tecnología, fuerza de trabajo y riqueza desde el ángulo de lo público no puede ni debe tener instituciones que monopolicen el cumplimiento de las tareas públicas y por eso debe entenderse desde lo público, cómo una institución en la cual participan el

gobierno y los particulares que, con un esquema de colaboración público – privado, pueden atender y satisfacer la oferta y demanda de los bienes y los servicios públicos. El ciudadano en condición de cliente introduce esquemas que presionan para revisar la relación clásica entre el Estado y la sociedad. Otrora el ciudadano se caracteriza más por cuanto que es consumidor de bienes y servicios, pero no tenía los instrumentos para incidir en la calidad de los mismos. Los compraba en las distintas agencias del gobierno en la faceta monopólica de éste.

Con la Nueva Gestión Pública y atendiendo al planteamiento del individualismo metodológico, el ciudadano tiene en su faceta individual el derecho a no aceptar la categoría monopolio, cuando se trata de optar por la elección y compra de los bienes y servicios. La faceta individual del ciudadano se fortalece con la categoría satisfacción que es funcional para valorar el desempeño de quién produce los bienes y los servicios en un marco de competencia y productividad que sustentan la operación de los mercados como sistemas productivos y distributivos en razón de los precios. Con el individualismo metodológico quedan atrás las visiones colectivas y anónimas que valoran lo colectivo sin aludir a la identidad, preferencias y valores de quienes intervienen en la lógica de los procesos de intercambio.

Por eso el individualismo metodológico[141] destaca que es a partir de las personas cómo se debe entender la individualidad y en este caso, la categoría

[141] "La unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. Explicar las instituciones y el cambio social es demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos. Esta visión a la que se suele hacer referencia como individualismo metodológico es en mi opinión trivialmente cierta […] ", Jon Elster, *Op.cit*., p. 23.

cliente es privilegiada para destacar que los ciudadanos no sólo son votantes, sino que también tienen interés en que los satisfactores que comprar en los mercados gubernamentales sean de calidad y efectivos. Por eso la categoría cliente es reivindicada para sacudir las inercias y rutinas de las oficinas burocráticas que detenían los procesos de innovación tecnológica y proclamaban la atención indiferenciada de los sectores que integran al público ciudadano.

La categoría cliente[142], además de los elementos mercantiles que la identifican, se convierten en referente obligado para que los gobiernos mejoren y aumenten su capacidad de respuesta, tomando en cuenta que existen agencias del mercado que compiten con él y que son también referente para que opten en razón de calidad, precio y oportunidad por servicios que se encuentran en el mercado. Es el caso de los servicios de correos y mensajería que con el auge de empresas dedicadas en esos rubros, le compiten en servicio y calidad de los gobiernos, siendo al mismo tiempo, alternativas para comprar servicios en la lógica de la competencia abierta y continua que hay en los mercados.

Esto es posible, en la medida que los espacios públicos tienen puesta la mirada en el desempeño de los gobiernos y por eso su impacto en los resultados finales se ha convertido en los últimos 25 años en una bandera que asumen los

[142] "[…] definimos a los clientes como los individuos y los grupos servidos por los llamados `burócratas al nivel de la calle' […] La posición del individuo como cliente ¿constituye una perspectiva del público? Hasta cierto punto sí. Desde luego los clientes son un público para los literalmente millones de empleados públicos que los sirven. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al público general que los grupos de interés", H. George Frederickson, *Op. Cit*., p. 17

gobiernos mismos para dar respuesta con mayor calidad y eficiencia a los ciudadanos en su faceta de cliente ante la presión organizada de empresas y corporaciones en manos de particulares y que dudan en competir con los servicios, costos y calidad de los gobiernos mismos. Por eso no es casual que la incorporación de los valores del mercado al desempeño de los gobiernos vía las instituciones administrativas, sea entendida a la vez, como la revolución gerencial en el sector publico.

Esta tendencia de largo alcance que todavía impacta en la operación de las instituciones administrativas, tiene como objetivo acelerar los procesos de innovación tecnológica en el seno de las oficinas burocráticas. En este caso, el esquema ortodoxo de la planeación, la programación, el control, la formalidad, la centralidad y la verticalidad no son funcionales para un mundo abierto y competitivo con tendencias cada vez más notorias hacia el establecimiento de relaciones horizontales de poder y que reclama gobiernos no costosos y sí de calidad por cuanto a resultados finales.

La revolución gerencial patrocinada hacia los gobiernos por la organización para el comercio y el desarrollo económico, se ha universalizado, lo cual obliga a las instituciones administrativas a la adopción de herramientas tecnológicas que con el auxilio de la digitalización, aceleren procesos, disminuyan costos y aumente la satisfacción de los ciudadanos en condición de clientes. La postura a favor de la calidad y los procesos de alto rendimiento en las áreas de gobierno, responde al objetivo de que no sean onerosos para los ciudadanos y que con el apoyo de la herramientas tecnológicas se abra paso a una relación

más directa y exigente entre los ciudadanos en su condición de clientes y las oficinas de las instituciones administrativas.

En esta lógica se inscribe la categoría cliente que proclama la Nueva Gestión Pública, misma que da cuenta de que el sector público no puede estar aislado de la competencia, la innovación y los procesos tecnológicos, sino que debe ser parte activa en los cambios y las transformaciones que conllevan a otros métodos de rendimiento y gestión que además de visibles para los ciudadanos y la sociedad, sean más efectivos.

Así, los procesos de diseño, rediseño, reestructuración y cambio están presentes en la agenda de los gobiernos e indican el sentido que se tiene para procurar en una nueva fase del desarrollo institucional y organizativo, que los gobiernos y las administraciones públicas sean transformadas[143] con base en la velocidad y exigencias que se derivan de la dinámica de la globalidad, la cual demanda que los procesos institucionales además de efectivos, garanticen que los ciudadanos y organismos de la sociedad los reconozcan por el grado de satisfacción que son capaces de producir.

[143] En la lógica de establecer un nuevo perfil para las administraciones públicas es importante destacar que "el principal impulso que condujo a la reforma del sector público vino de las ideas y, en especial, de las prácticas de la NAP. Como muchos otros cambios en la vida política y social es difícil precisar la fecha exacta en que ocurrió –no hubo una rebelión de la Bastilla administrativa. Más bien, a lo largo de los años 70 y 80 fue aumentando la sensación de que había algo malo en la forma en que funcionaba el gobierno y que debía cambiarse [...] Quizá podríamos marcar el inicio de esta oleada de la administración pública con la elección de políticos tales como Reagan, Thatcher y Mulroney, o con el ascenso al poder del gobierno no laborista, en Nueva Zelanda a finales de los ochenta […]" Guy Peters B., "Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en De la Administración Pública […] pp. 78-79

También en un esquema de economía neoclásica que resalta la importancia del individuo en los intercambios económicos, la categoría cliente se sustenta por cuanto que la persona en su faceta individual, es la parte más importante de la vida comunitaria y que el Estado está obligado a generarle las condiciones idóneas para que desarrollen sus actividades de manera satisfactoria. Por tanto se refuerza la visión de la satisfacción para que el ciudadano en su faceta de cliente, tenga como elemento de reciprocidad al pago de impuestos que realiza a la autoridad pública para que la obtención de bienes y servicios públicos sea de calidad y eficiente.

Para fines de relación entre el gobierno y los ciudadanos en su faceta de clientes, lo importante es la atención individual de los mismos, dado que los bienes y los servicios aunque se elaboran con fines colectivos, son adquiridos por personas en lo individual, no por grupos masivos en sí mismos, ni por usuarios sin referencia de código burocrático y expedientes de identidad. En este caso es fundamental que la relación directa entre las oficinas burocráticas y el ciudadano en lo individual, además de cumplir con las reglas del mercado por cuanto a la calidad de los bienes y servicios públicos, se cuide el trato y las respuestas dadas a quien los demanda en la esfera de los bienes y servicios, tomando en cuenta que si son ciudadanos, se establece con el cliente que es el ciudadano y por tanto su reacción frente al gobierno dependerá de la satisfacción que obtenga cuando los adquiere. La faceta del ciudadano como cliente se sustenta en la libertad que tiene para valorar lo que recibe como bienes y servicios, a partir de elegir y comparar opciones de compra-ventas en relación a los bienes y los servicios públicos. Tiene así, elementos de

comparación frente a los negocios privados y sobre esta base, califica a favor o en contra lo que le ofrecen las oficinas burocráticas.

Con base en lo anterior, el ciudadano en su faceta de cliente no es únicamente un consumidor más, sino un usuario que además de comprar bienes y servicios, califica la relación que ha tenido con las oficinas gubernamentales y en esa medida orientará cuando llegue el tiempo político - electoral su voto, sea por la senda de la recompensa o el castigo. Por eso para la Nueva Gestión Pública le resulta fundamental que el ciudadano como cliente sea atendido con efectividad para evitar votos adversos en las contiendas electorales.

4.6 Alcance gerencial de lo público

La postura de la Nueva Gestión Pública respecto a lo público aunque interesante y audaz, es restringida no obstante la importancia de sus planteamientos para evitar que los políticos y los administradores del Estado tengan el monopolio de los recursos, la información y las decisiones. La parte discutible de lo público en esta visión consiste en que se trata de romper la idea de lo general y lo colectivo dando lugar a lo individual. El ciudadano como cliente alude más a una relación directa y personal entre los gobernados y las oficinas que integran el sector público.

Cliente implica trato individual, personal e intransferible. Esto implica que el individuo como elemento perteneciente a una comunidad civil y política no tiene

importancia, sino que interesa más su faceta de cliente en relación a sus preferencias y elecciones de mercado, no tanto su papel como parte de una colectividad que se integra por elementos de identidad. En este caso, la visión restringida de lo público consiste en que se valora más la fase de satisfacción como cliente y en ese sentido, la idea de lo asociado y lo colectivo pasan a un segundo plano.

Cliente es quien tiene derechos y obligaciones a partir de relaciones de mercado, lo cual implica que sea tratado con atención y eficiencia. Sin duda, en el mundo moderno el ciudadano compra bienes y servicios públicos; es al mismo consumidor y usuario en ese sentido; para la Nueva Gestión Pública es el eje del proceso de gobierno, tomando en cuenta la importancia análoga de que el sector público puede funcionar con apego a reglas del mercado.

Por eso la faceta de cliente tiene como alcance que el trato sea individual para lograr no sólo la satisfacción en la adquisición de los bienes y servicios públicos, sino para que el Estado no tenga compromisos colectivos que implican la socialización de los beneficios en escala creciente. En el planteamiento público definido por el alcance posburocrático[144] de la Nueva Gestión Pública, subyacen las ventajas en favor de la individualidad, no tanto de lo colectivo al dar preferencia a los controles del mercado sobre las

[144] El modelo posburocrático de la Nueva Gestión Pública centra su atención en la disminución de los costos públicos del gobierno y la administración pública; por tal motivo ubica como epicentro del análisis lo relacionado con las políticas de gestión "las políticas de gestión pública se refieren a reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de planeación de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos y auditoría y evaluación. En los casos de referencia de la NGP, ocurrió un cambio extensivo en las políticas de gestión pública; es decir que hubo un cambio en las políticas de gestión pública en cada una de las áreas enumeradas" Michael Barzelay, *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas.*, Fondo de Cultura Económica. México. 2003, p. 53

actividades públicas a cargo de los Estados. Se trata de una visión de lo público que tiene por objeto sacar a los políticos y las burocracias de sus ámbitos-administración de la oficina- de poder para que sean vigilados y exigidos por los ciudadanos, sin dejar a un lado la importancia de los valores y las prácticas de mercado.

Esto significa que las burocracias deben ser evaluadas con base en categorías como competencia, productividad y rendimiento para evitar que la lógica de lo apropiado dificulte los procesos de innovación tecnológica. Pero la exigencia productiva a las burocracias tiene como eje el trato individual de los ciudadanos con las mismas, dotándolo de las herramientas que posibilitan la exigencia de que disminuyan las costos de transacción y que por tanto, sea la calidad la base que enlaza de manera contractual a los ciudadanos con las oficinas de gobierno. El predominio de la visión económico asociada con el logro de la eficiencia mercantil es el epicentro que se debe proteger para evitar como otrora, que los Estados se aíslen de los gobernados y sean sometidos en cambio, a una mayor vigilancia por parte de éstos para evitar las prácticas patrimoniales que dañan el sector de las fianzas y los presupuestos públicos.

Es importante destacar que en el enfoque público de la Nueva Gestión Pública subyace la tesis del individualismo metodológico, lo que implica que la unidad de análisis con fines de gobierno y administración pública es la persona en lo individual no en lo comunitario. Por eso la tesis[145] de lo público gerencial es

[145] "La principal confianza de la NGP es que los 'clientes' y un buen funcionamiento de mercado, tal vez vinculado a buenas capacidades técnicas gerenciales, serían suficientes para desarrollar esas definiciones de resultados. Está claro que técnicamente hablando, la NGP supone que los resultados políticos y sociales pueden definirse técnicamente. También supone

restringida debido a su contenido predominantemente mercantil, el cual no se conecta con la visión de lo colectivo y lo comunitario, sino que tiene como elemento rector la libertad de los individuos para decidir, evaluar y demandar los bienes y servicios públicos atendiendo a la valoración de que los gobiernos atienden necesidades con perfil de individualidad, no de colectividad. Se atiende más a las ventajas de la individualidad y en ese sentido los esquemas del trato hacia el público desde las oficinas del gobierno se basan más en la satisfacción y la eficiencia, no en la equidad[146] que es propia de la distribución de los beneficios. Estos planteamientos entre lo individual y lo colectivo se decide a favor de lo primero –lo individual- con lo cual los gobiernos valoran más a los ciudadanos en su condición de clientes y usuarios, no tanto de su colaboración abierta y pública a favor de una agenda de problemas públicos que sean reconocidos y aceptados para su tratamiento.

Es pues, lo individual[147] la clave a partir de la cual se construye el andamiaje conceptual y metodológico de lo público desde la Nueva Gestión Pública, situación que no es equivalente a lo público analizado desde lo público–social

---

que hay maneras técnicas para convencer a la sociedad y a los 'clientes' acerca de la mejor manera de lidiar con los asuntos públicos" David Arellano y Enrique Cabrero "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en *Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIV. Núm. 3 Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE) 2005, p. 614.*

[146] Para la NGP "[…] la idea de que la eficiencia y no la justicia es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios se vuelven gerentes. A veces, incluso se llega a considerar en discusiones de la NGP, dentro de esta vena gerencial, el argumento de que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia" *Ibid.* p. 605

[147] La visión del individuo para la Nueva Gestión Pública se entiende mejor bajo la categoría libertarianismo que puede definirse como "una posición filosófica que respalda la idea de que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa. Una sociedad es justa e imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes internas como el estado [...] no obstante, cualquier poder humano externo que obligue a un individuo a ayudar a otros, a darles a otros recursos alegando equidad, es una expropiación violenta de los derechos individuales, pues es imposible determinar de manera objetiva, cuáles son exactamente los méritos que tienen los individuos para alcanzar su propio destino" *Ibid*. pp. 601-602

que estaría más cercano a los fines y tareas de las administraciones públicas que tienen como característica la atención de lo social y lo comunitario a partir de criterios universales e impersonales que protegen lo colectivo, no como masa o anonimato, sino por cuanto comunidad integrada por individuos en su condición de personas y ciudadanos.

Lo individual no es elemento negativo en la sociedad moderna, sino que en el esquema de la Nueva Gestión Pública se sobrepone al valor de lo colectivo por el modo de construir el razonamiento en favor del ciudadano como cliente, el cual privilegia la importancia de la satisfacción y no el valor de la equidad, tomando en cuenta la universalidad que la caracteriza como valor infranqueable. Lo individual lo necesita la sociedad civil, pero armonizado y supeditado a los fines del interés público. Lo individual no es nocivo a lo público, dado que lo nutre cuando se alude a las voluntades de las personas y grupos que pueden concurrir para atender las necesidades colectivos con medios que se localizan en el mercado, las organizaciones civiles y los esfuerzos comunitarios. Lo discutible es que va por delante en lo público de la Nueva Gestión Pública a partir de una visión que diluye lo colectivo y lo asociado, que son la base para dar paso a un sentido de comunidad que sea vigoroso y cohesionado para generar ventajas compartidas, así como obligaciones comunes.

El riesgo cuando se caracteriza al ciudadano como cliente consiste en que el planteamiento radical en favor de la libertad negativa –ámbito sin restricciones le tome la delantera a la libertad positiva –ámbito con restricciones

constitucionales y legales para cada persona, a fin de salvaguardar el orden jurídico y político vigente- sea privilegiado y en consecuencia, lo privado alimentado por las individualidades se erijan en referente de primer orden para definir lo público desde el Estado y hacia la sociedad civil. Lo individual –identidad de las personas y lo privado –espacio de realización- son palancas fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna, pero hay riesgo de inequidad cuando están por encima del sentido de comunidad que las autoridades tienen que cuidar, preservar y recrear para fortalecer a la propia sociedad civil y el sistema de instituciones que la regulan.

En el alcance de la Nueva Gestión Pública el ciudadano como cliente responde más a formulaciones que reivindican la esfera de lo privado sobre la esfera de lo público desde el momento que lo colectivo de la categoría ciudadano se traslada a la categoría cliente que lo identifica más en su individualidad, no tanto en su pertenencia a los de carácter comunitario. La eficiencia del Estado y la Administración pública se convierten en el eje que posibilita la satisfacción de los ciudadanos en condición de usuarios y consumidores.

Se instituye así, un vínculo que destaca el valor del mercado[148] sobre y para tal efecto, la disminución de los costos de transacción, así como la valoración del dinero público da origen al impulso de estrategias que se relacionan con el arquetipo de que a través de la mejora regulatoria, la simplificación administrativa, la innovación tecnológica, las prácticas de productividad, la

[148] "La NGP defiende la idea de que el mecanismo del mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueño de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros" *Ibid*. p. 602

importancia de la calidad y el establecimiento de los indicadores de medición permiten eliminar las fallas de la gestión pública a fin de cuidar y aprovechar mejor los recursos presupuestales que son escasos.

La solución instrumental[149] y libertaria sobre las la fallas de las instituciones administrativas públicas deja a un lado tanto la concepción que se apoya en la necesidad de revisar los marcos de actuación institucional que combinan no sólo las cuestiones técnicas, como su valor político, tomando en cuenta la importancia de los incentivos que se han de definir, así como las nuevas reglas del juego que se adoptarán para precisar ámbitos de competencia, responsabilidades y el ejercicio de la autoridad que corresponden a los sistemas de gestión pública.

En este sentido, las soluciones instrumentales –problemas técnicos en sí mismos- es la que prevalece en la visión del ciudadano como cliente al favorecer más la eficiencia y la productividad como salidas últimas a las fallas y omisiones de gestión, no tanto a los marcos institucionales en los cuales se localizan las fallas operacionales de las instituciones administrativas.

Por tanto, en la visualización del ciudadano en condición de cliente, el énfasis reside en un primer momento en la necesidad de que tenga en sus manos herramientas –buzón para emitir su opinión sobre el desempeño- del gobierno,

[149] Un planteamiento central de la NGP es su énfasis en cuestiones instrumentales y libertarias e implica que "argumentar a favor de una estructura libertaria de las organizaciones públicas es perder una parte importante de la naturaleza política y tal vez abrir la puerta a mas desigualdades en la sociedad, pues las organizaciones públicas solo se preocupan entregar servicios sin importar la posibilidad de observar a los grupos poderosos imponer sus valores sobre las partes más débiles de la sociedad" *Ibid.* p. 608

a fin de eliminar errores y fallas de gestión pública. Y en un segundo momento se da amplitud a la connotación de que su relación con el Estado se orienta más con la óptica mercantil[150] que favorece los esquemas de trato individual y sobre esa línea se forma un ambiente que se orienta a convertir al desempeño en el objetivo último para identificar las fortalezas o debilidades de las instituciones administrativas y gubernamentales. Así, el desempeño[151] de las instituciones administrativas se erige en el punto cardinal de la gestión gubernamental, centrando la focalización de los problemas de respuesta en criterios más económicos y monetarios que permitan cuantificar logros y metas sin más referente que el ciudadano como cliente.

Una implicación de mayor relevancia con la categoría el ciudadano como cliente es que la concepción que se tiene del Estado se relaciona con su carácter de proveedor de bienes y servicios. Se pierde así la importancia que tiene como una organización del poder que detenta poderes compulsivos y es considerado más en la línea de su actuación mercantil, no tanto política, menos social.

[150] "Hoy vivimos en sociedades mucho más complejas y diversificadas, en las cuales la organización de los interesados se reforzó enormemente, […] y adquirió formas nuevas (la de las ONG´s por ejemplo), el mercado gano más espacio y el estado retrocedió […] la sociedad civil pasó a ser configurada como una arena donde se manifestarían los intereses, donde se descubrirían nuevas virtudes gerenciales" Marco Aurelio Nogueira "La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético en *Revista Reforma y Democracia No. 25 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas Venezuela, 2003,* pp. 71-72

[151] La preocupación por el énfasis en el desempeño es producto de "[…] la desconfianza en la responsabilidad exclusiva del estado en las políticas públicas. Hasta hace unas décadas se considero al estado como principal garante de la democracia y el desarrollo" Darío I. Restrepo. "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas" *Ibid*., *p. 95*

Al valorar al Estado como proveedor de servicios que se encarga de satisfacer necesidades de los clientes, se da paso a una relación fincada en la compra – venta de los mismos y en ese caso, la categoría cliente tiene funcionalidad, pero desvalorizando al Estado como entidad soberana y al propio ciudadano en su condición jurídico– política, dado que es reducido a la condición de cliente, al destacar su interés en la calidad y productividad de los bienes y servicios que adquiere en las distintas entidades del sector público. En este sentido, es deseable que los Estados sean eficientes, pero ello no debe implicar que sean despojados de su naturaleza fundamental que es reconocerlos como la organización política de la sociedad.

De este modo el Estado proveedor y el ciudadano como cliente no abonan a favor de lo público estatal, ni de lo público de la sociedad. En el primer caso, lo público estatal casi se borra como un ámbito de poder, autoridad, potestades y sanciones al dar paso a las tareas de proveeduría[152] que tienen a su cargo las oficinas de gobierno que son calificadas como los elementos más sobresalientes en la relación del Estado con la sociedad.

[152] En este sentido, "El enfoque del ciudadano como cliente de las administraciones públicas ha sido, sin embargo, fuertemente criticado en el capítulo tercero ("Servir a los ciudadanos, no a los clientes") de su libro titulado, como contraste a la Nueva Gestión Pública, El Nuevo Servicio Público (New Public Service, NGP), Denhardt (2003) argumentan que el sector público debe implicar a los individuos como 'ciudadanos' con deberes y derechos democráticos y la administración pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración entre los ciudadanos" Eloisa del Pino y José M. Díaz Pulido "Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos" en *Revista Reforma y Democracia,* No. 49, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Febrero 2011., p. 166

En el segundo caso, de lo público social[153] la categoría ciudadano se diluye para enfatizar más su faceta de cliente y en ese caso, la relación de la

sociedad y el Estado es considerada más como un asunto de relaciones mercantiles que se debe resolver sobre la base de los procesos de intercambio que condensan la relación de compra - venta. En uno y otro caso lo público como referente de las instituciones de la sociedad y el Estado se pierde y en consecuencia no tiene el vigor para que sea considerado como el puente que comunica lo doméstico y lo colectivo que son pieza clave en la construcción y funcionamiento de las sociedades modernas.

En esta lógica la administración pública pierde su esencia pública al cuestionarse no sólo su capacidad de gestión, sino al considerar que su naturaleza fundamental está dada por las oficinas burocráticas, como si éstas no tuvieran a la vez, una razón social para existir en la estructura política de los Estados modernos. Al omitir lo público como elemento que nutre y define a la administración pública en relación a la vida moderna que es abierta, plural e interactiva se le nulifica, se reduce su importancia social y en consecuencia, es entendida como un tipo de organización que tienen fallas instrumentales que es factible corregir al retomar del mercado los ejemplos más exitosos de la gestión mercantil.

[153] "La virtualidad de la noción de lo público, en definitiva, radica en que expresa la preocupación de los individuos por los asuntos que le son comunes y su capacidad para influir en ellos […]" Nuria Cunill *Repensando lo público a través de la sociedad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. p. 144

De este modo, la recomendación para que las experiencias exitosas[154] de las empresas privadas se incorporen de lleno a la funcionalidad de las instituciones administrativas públicas, da lugar además, para que se pretenda homologar lo privado y lo público, y que tanto el Estado como la Administración pública, adopten como modelo ejemplar las prácticas gerenciales que corresponden a los agentes del mercado y que son exaltadas[155] como la ruta a seguir para que la eficiencia pública se inspire en la capacidad organizativa y productiva de las unidades mercantiles que son gestionadas por los agentes del mercado.

Finalmente lo público en la Nueva Gestión Pública da lugar desde el punto de vista administrativo a la existencia del Estado entendido en la visión de supermercado, con lo cual se ratifica que el ciudadano cliente es valorado como un comprador de bienes y servicios que tiene como preocupación fundamental en la vida comunitaria, ser atendido con eficacia y oportunidad para aceptar así, su adhesión a los valores que proclama.

[154] Con el fin de cuestionar el desempeño de los estados "La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Esto se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial" Yolanda Cordero *Op. cit.,* p. 97

[155] Un estereotipo difundido en esta óptica es "[…] la presunción de ineficacia, según el cual se presupone que la administración y quienes trabajan en ella son ineficaces o al menos más ineficaces que la empresa privada y sus trabajadores Eloisa del Pino y José M. Díaz Pulido *Op. Cit*., p. 172

Con la influencia de los valores del mercado en la operación del Estado, hay un arriesgado vaciamiento[156] del mismo en la medida en que el gerencialismo, la búsqueda de resultados y la casi obsesión por los indicadores de medición provocan que el propio Estado sea entendido más en un criterio de economización y mercadización.

En este sentido el Estado supermercado –orienta su comportamiento en razón de calidad, ofertas, precios, satisfacción- es una visión que se impulsa para destacar que en la medida que la administración pública sea objeto de cambios y mejoras de carácter gerencial, habrá mayor satisfacción y aceptación sobre el desempeño que consigan tener las instituciones responsables de alentar la vida productiva de la sociedad civil. El Estado supermercado[157] adopta para fortalecer ésta visión las políticas de contratación y subcontratación que tienen como meta responder con mejores capacidades de gestión al ciudadano[158] cliente en el sentido de que al acudir al mercado para ahorrar recursos públicos que antes se destinaban al pago de servicios para asegurar las tareas sustantivas que las instituciones administrativas tienen a su cargo.

---

[156] "[…] Los límites entre el sector privado y público están perdiendo definición […] el papel del gobierno central está menguado hasta cierto punto […] sin duda, hay un profundo 'impacto': el denominado 'vaciamiento del Estado'. La autoridad y el poder central se han reducido al fragmentarse y dispensarse hacia arriba al nivel supranacional, hacia afuera, por la privatización y la mercadización, o hacia abajo, por la creación de quangos, agencias y la descentralización/devolución, la contracción." Pan Suk Kim "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno" en *Revista Gestión y Políticas Púbicas Núm. 2,* Vol. XVI Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, 2007, p. 517.

[157] Parafraseando a Olsen, el "Estado supermercado" es un modelo alternativo de democracia y control político-administrativo; este estado es concebido como un proveedor de servicios, con énfasis en la eficiencia y de buena calidad, y al pueblo como consumidor, usuario o cliente. Tom Christensen y Per Laegreid, "El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia" en *Revista Gestión y Política Pública número 3,* Volumen XIV. II semestre de 2001, p. 564

[158] "[…] La reducción del tamaño y alcance el gobierno, las nuevas formas de empleo público, tales como la contratación y la subcontratación, y la ampliación del servicio de confianza política, son sólo algunos de los postulados de esas nuevas tendencias" Yolanda Cordero Nieves. *Op. Cit*., p. 92

Con las políticas de depuración administrativa y burocrática, contratar y subcontratar permiten el "ahorro por ejemplo de pago de servicios y de nómina", dado que no es necesario en términos de las plantillas de personal, tener nóminas "abultadas" que distraen recursos públicos que pueden "destinarse" a otros gastos más productivos. En suma, el Estado mercado y el ciudadano como cliente diluyen lo público estatal para dar paso a las ventajas de lo público[159] con lo privado como eje principal en el desarrollo de la vida comunitaria.

[159] "Lo público […] lo que es de utilidad o de interés común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendiendo a su vez como aquello que refiera a la utilidad, interés o ámbito individual […] aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se encuentra abierto, distribuido […] lo que es accesible o abierto a todos […] son sitios de encuentro entre la gente, de confluencia e intercambio (plazas, calles, centros de diversión y reunión)[...] se piensa en los espacios públicos como ámbitos de visibilidad recíproca en los que se instauran nuevas distancias, se establezcan relaciones que, a su modo, contribuyen a sostener la identidad personal." Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea.* Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM. México. 2005, pp. 30 y 31

CAPITULO V. El fundamento público de la Administración Pública Contemporánea.

Sumario: 5.1 Importancia de lo público y lo público de la Administración Pública; 5.2 Acción administrativa y acción pública; 5.3 Definición contemporánea del objeto de estudio: la acción pública coordinada; 5.3.1 Definición del objeto de estudio; 5.4 Conocimiento normativo y conocimiento empírico.

En el presente capítulo se ingresa de modo más puntual al análisis de lo público, pero en la visión de la Administración Pública Contemporánea; esto significa que una vez expuesto lo público en la temporalidad liberal y democrática moderna, el objetivo en estas ideas consiste en retomar lo público como referente principal para revitalizar la identidad conceptual y metodológica de la misma, con base en los tiempos actuales.

5.1 Importancia de lo público y lo público de la administración pública

Uno de los aspectos más relevantes en el estudio y análisis de la administración pública se relaciona con la importancia de lo público que la caracteriza y circunscribe como una forma de organización y gestión que tiene a su cargo tareas de orden general que son incluyentes porque se sustentan en el principio de igualdad que, en su connotación moderna y contemporánea, significa ausencia de privilegios o favoritismos hacia grupos que tienen ventajas corporativas o gremiales.

Esto significa que la naturaleza institucional de la administración pública como sustento, se localiza en lo público, entendido como un espacio en el cual las personas, los grupos y las organizaciones de la sociedad y el Estado tienen cabida, a fin de desarrollar actividades que son de interés para la vida comunitaria.

La óptica de una administración pública más centrada en la oficina y no en la calle, impide valorarla como una institución más abierta y cercana a los grupos de la vida comunitaria. Al tener en sus manos la responsabilidad de hacer efectivo el principio de igualdad jurídica entre las personas, se asume como una institución que vela por la efectiva vigencia de una vida más orientada hacia el logro de beneficios colectivos, no de beneficios sectorizados que sólo favorecen a segmentos de manera restringida

En una reivindicación de lo público como un sistema integrado y productivo de vida, la sociedad y el Estado al final de las 2 últimas décadas del milenio pasado y lo que va del siglo XXI han generado nuevas -aperturas, globalidad, regionalización, horizontalidad del poder- condiciones para su comprensión y análisis, dado que a diferencia de las políticas intervencionistas, a cargo del Estado de manera unilateral, limitaban lo público –barrio, calles, iniciativas- de la sociedad, hoy existe una expansión creciente que da como resultado diversas formas de organización que destacan los vínculos de lo privado y lo público en momentos que apuntan por la redefinición de sus ámbitos de competencia.

La utilidad de lo público en la sociedad contemporánea se ha convertido en referente ineludible del quehacer colectivo porque significa que ahora las sociedades no sólo son más activas, sino emprendedoras y que luchan con sus organizaciones civiles y productivas por tener mayores márgenes de autonomía y autogestión que modifican su relación de otrora con las autoridades del poder constituido.

La reivindicación de lo público es propia de sociedades activas y organizadas que dejan atrás conductas que se ceñían a ser tomadas en cuenta desde el punto de vista administrativo y que hoy en un planteamiento de política pública, se proclaman como portadoras de capacidades de gestión para intervenir de modo directo en la definición de la agenda colectiva, así como en la elección de estrategias que se adoptan para el abordaje de los problemas que serán objeto de soluciones específicas.

La importancia de lo público como un sistema de intercambios, convivencia y realización, consiste ahora en que es una categoría de análisis que destaca condiciones en las cuales hay un mayor dinamismo de la sociedad y los ciudadanos en los espacios comunes, lo cual implica que no es más un espacio adormecido, sino lleno de energía que transforma el ritmo de la vida cotidiana de manera ininterrumpida.

Hoy lo público se nutre con la participación de las organizaciones de la sociedad, lo cual multiplica la complejidad de lo qué significan las tareas de gobierno, por ejemplo, al utilizar cada vez más, políticas públicas que, como

herramienta de conducción, relacionan a las autoridades con los ciudadanos para atender asuntos de la agenda social.

Con el fin de puntualizar la importancia de lo público vinculado a la administración pública, conviene destacar en primera instancia el significado y alcance de lo público, como un sistema de vida que tiene elementos activos, vigilantes, exigentes y compartidos que obligan a no perder de vista desde los ámbitos de la autoridad las exigencias de la vida ciudadana.

Lo público en la sociedad moderna tiene caracteres específicos que están dados porque es un espacio compartido por los miembros de la sociedad bajo la institucionalidad del orden político creado y recreado por el Estado. Es un espacio que se entiende para significar que hay tareas comunes que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por su complejidad, sino por su grado de especialización que demanda de cuerpos de profesionales[160] formados para ese fin y porque son áreas estratégicas en la vida del poder estatal, por ejemplo la imposición tributaria, el manejo de las relaciones exteriores, la conducción de la política interior, la administración y procuración

[160] Por Servicio profesional de carrera se entiende básicamente: 1) un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad [...] 2.) que regulan ingreso, formación / capacitación /certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal, 3) mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico - técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño [...], y 4) es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad / confiabilidad. Luis Aguilar Villanueva. Para la definición del SPPC me baso en gran parte en el artículo de Guerrero, J. P. "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", Documento de Trabajo 90, División de Administración Pública, CIDE, 2001. Luis Aguilar Villanueva. "La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México" en Luis Aguilar Villanueva (Coordinador) Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia (memorias) editorial ITAM, CIDE. Universidad Iberoamérica. México. marzo. 2003. p. 24

de la justicia, la seguridad nacional, como la seguridad civil, la labores de inteligencia. Está parte de lo público se denomina lo público de la estatalidad, es decir, lo que pertenece al Estado entendido como la organización política de la sociedad.

Ésta es una faceta útil para comprender que la administración pública se caracteriza como la actividad del Estado en la sociedad y que es el enfoque más invocado para destacar su pertenencia y sentido con base en los fines del propio Estado. Pero a raíz de la crisis de gestión estatal de los años ochenta, inicia la depuración de lo público con estatalidad para significar que había que sacar de las áreas del mercado y la vida social unidades administrativas y burocráticas que no se justificaban, debido a su tamaño, ineficacia, improductividad y deficiencias que ocasionaban costos públicos elevados como es el caso de la burocratización y sobredilatación del tamaño administrativo de los Estados contemporáneos.

En este sentido, la revisión de las actividades del Estado en la sociedad da como resultado que lo público de la no estatalidad[161] no sólo luche para ganar los espacios que le corresponden, sino que en una postura de autoestima, valora que su capacidad instalada con organización, tecnología, información y gestión puede intervenir en la atención y solución de los problemas comunes. Esta situación modifica lo público reservado a la estatalidad y se abre la

[161] "La noción de lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente del poder político, atribuyéndole un rol expreso –más allá del voto- en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y, en general, su preocupación por la res pública. Pero el tema de lo público no estatal también se vincula a la atribución por parte de la sociedad de una responsabilidad en la satisfacción de necesidades colectivas, mostrando que tampoco en este campo el Estado y el mercado son las únicas opciones válidas." Luis Carlos Bresser y Nuria Cunill., *Op.cit.*, p. 39

oportunidad para que lo público como el mercado, las cooperativas, -las asociaciones cívicas- de la sociedad sean tomados en cuenta para dar vida a los procesos de gestión pública.

De este modo, la importancia de lo público no solo se fortalece, sino que para la administración pública es ahora la veta que se debe enfatizar para analizar y puntualizar que en la sociedad del siglo XXI, no es únicamente la administración del aparato –cuerpos burocráticos y de seguridad- del Estado, sino también la administración, coordinación y cogestión de la vida pública –asociación, cooperación, coordinación, corresponsabilidad- teniendo como referentes los ciudadanos organizados, la movilización social y la multiplicación de las políticas públicas que son testimonio de cómo desde la sociedad, hay reclamos del público ciudadano para romper el monopolio de lo público a cargo de las instituciones estatales para que sea reconocido como algo accesible y compartido para las personas y las organizaciones de la sociedad civil.

Con la presión organizada de los ciudadanos y la sociedad, lo público es un centro de referentes y acciones que inciden en la naturaleza pública de la administración pública, lo cual indica que es limitado destacar que la propia administración pública es únicamente una institución *per se* del Estado, lo cual conduce a que sea alejada de la savia social que la sustenta como el gobierno de la comunidad.

La vitalidad de lo público es al mismo tiempo la vitalidad de la administración pública, dado que en ambos espacios se conjugan formas de intervención y

colaboración que tienen sentido estratégico para asegurar la atención de los problemas colectivos, definiendo al mismo tiempo, los tipos de solución que es importante adoptar tomando en cuenta lo específico de las situaciones que así la reclaman.

El espacio público[162] en este caso se caracteriza como un sistema abierto, interactivo, visible y cooperativo que comunica a la sociedad y la administración pública, tomando en cuenta el aumento de la diversidad y la pluralidad que caracterizan a la vida compartida. En él todo se ve, escucha y conoce, lo cual implica que es una forma de vida en la cual concurren personas, voluntades y acciones que ocupan un lugar en la calle que es el sitio más referenciado para aludir a lo compartido. En este sentido, lo público es también lo accesible, lo común, lo compartido, lo corresponsable, elementos todos que indican cómo las instituciones del Estado entre ellas la administración pública tienen aquí su fundamento y sentido legal y legítimo.

La importancia de lo público también se justifica porque es el hogar de los habitantes de la sociedad civil a partir de combinar la vida privada y la vida en

[162]"La idea de espacio público está vinculada estrechamente con la realidad de la ciudad, con los valores de la ciudadanía y con el horizonte de la civilización. Que la ciudad sea el lugar por excelencia de afirmación del espacio público es una convicción que corrobora la historia del pensamiento político —la invención del *agora* democrática, la figura de las ciudades-estado, la formación de la burguesía en las principales ciudades europeas, tal como lo han puesto de manifiesto, entre otros, Max Weber (1956), Fernand Braudel (1979), Claude Lefort (1986) y John Pocock (2003)—, pero también algo que se revela en nuestro vocabulario político, que tiende a confundirse con el concerniente a la ciudad. En griego, público quiere decir, de entrada, expuesto a la mirada de la comunidad, a su juicio y aprobación. El espacio público es el espacio cívico del bien común por contraposición al espacio privado de los intereses particulares. En latín, el término *civis* ha surgido directamente de *civitas.* La densidad de este campo semántico permite asegurar que la reflexión acerca de la ciudad constituye un instrumento muy apropiado para examinar las conquistas, los dramas y las posibilidades de la vida común. Es lógico que constituya una fuente metafórica de los principales conceptos del pensamiento social y político". Daniel Innerarity, *Op. Cit*. p. 95.

común en un marco que combina derechos y deberes que son fundamentales en la visión del Estado de derecho y las dinámicas de la sociedad moderna.

Lo público se ha convertido en un espacio vital para la sociedad, ya que a través de él, se han creado sistemas de contrapeso que evitan la tendencia de las burocracias a convertirse en entes monopolizadores de las tareas colectivas. Con ello es un espacio que con su presión organizada, contribuye a que las oficinas administrativas y burocráticas no tengan como en el tiempo de las políticas estatizadas, la posibilidad de decidir lo que conviene a lo público de la sociedad, pero si la suficiente representación de ésta en las decisiones que son de interés colectivo.

Lo público como hogar común, significa que la vida compartida está en la sociedad y que la administración pública se encarga de asegurarla con actividades que son generales e impersonales. Está connotación de lo público indica que el espacio común, es decir, accesible y compartido por todos, es el punto de partida para valorar la importancia de lo público para la administración pública como institución que tiene a su cargo tareas comunes que se relacionan con las libertades civiles, la identidad civil de las personas, los derechos y las obligaciones que tienen en el orden jurídico y político que el Estado crea para reproducir la condiciones de vida en la sociedad.

En consecuencia, lo público de la administración pública se sustenta en la universalidad, la generalidad y la impersonalidad que devienen de las Constituciones políticas y la vigencia de las normas del derecho positivo. Sin

duda, lo público de la administración pública tiene amplitud porque su referente principal son las personas civiles que también pueden ser ciudadanos activos e informados –dependiendo por ejemplo de la edad- y que al ingresar a la calle, entendida como área compartida, formulan peticiones a las instituciones administrativas para que con sus demandas domésticas se formen los programas públicos sustentados en actividades generales como la seguridad, la construcción de calles, los canales, los caminos, carreteras, los faros de los puertos; la limpieza, los puentes, las presas, la salud sean atendidos y solucionados más allá de los individuos y las individualidades hasta conformar un espacio de demandas que reciben atención pública por parte de las autoridades constituidas.

Desde el momento en que lo doméstico –hogar y convivencia familiar- se transforma en demandas colectivas calificadas por la autoridad como foco de atención y resolución con instrumentos de gobierno, se origina el sentido de lo público de la administración pública porque al atenderlas y procesarlas utiliza criterios comunitarios e institucionales que implican el cuidado por lo compartido para crearle al mismo tiempo, condiciones favorables de vida con el uso de la constitución, las leyes, los reglamentos, los planes, los programas, los presupuestos públicos. Lo público de la administración pública se fortalece en la medida que la desburocratización, la transparencia[163] y la participación en la sociedad en los asuntos de interés público se intensifica y en consecuencia,

[163] "La finalidad de fortalecer la presencia de la sociedad civil en el espacio público es la de ampliar los beneficios de las políticas públicas. En este aspecto la transparencia efectiva de los negocios públicos es el instrumento más eficaz contra el ataque a los derechos sociales. Otro aspecto positivo es la sustitución de la forma burocrática de administrar la cosa pública por prácticas gerenciales más efectivas, eficaces y eficientes" Carlos Antonio Morales "Suministro de servicios sociales a través de Organizaciones públicas no estatales" en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*., *Op.Cit.,* p. 83.

es factible que la propia administración pública se aleje de la cultura-verticalidad, opacidad, claroscuro- del estatismo para incursionar por diversas zonas de lo público – social que son activas y emprendedoras como por ejemplo, el tercer sector –ni Estado ni mercado- que da vida a otras entidades públicas que tienen fines más públicos, no tanto estatales ni mercantiles. Esas entidades son formas de organización que se forman y desarrollan, destacando que las formas de gestión son variadas y efectivas para tener en sus manos el abordaje de las necesidades colectivas.

Por eso lo público de la administración pública tiene que enfocarse de manera horizontal -redes sociales- no tanto lo vertical que combina disciplina, jerarquía y uniformidad, ya que en éste sentido, el crecimiento y la expansión de los actores no estatales viene en aumento como una tendencia que caracteriza a las sociedades del siglo XXI, hecho que rebasa el alcance rígido de los aparatos burocráticos públicos.

El monopolio estatal sobre la atención de las demandas sociales es otra tendencia que decrece con el auge de las organizaciones ciudadanas que no detienen su paso para influir de manera directa en la gestión de los asuntos sociales. Esto significa que la publificización[164] de la administración pública tiende a fortalecer su naturaleza pública es cada vez más visible porque implica que al tener presencia en la vida comunitaria deja a un lado las candilejas de

[164] "Publificización se refiere a la producción no estatal de bienes y servicios públicos por entidades del tercer sector. En el plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado del gobierno brasileño, es la forma mediante la cual actividades no exclusivas del Estado son transferidas a organizaciones no estatales, sin que ello implique privatización". *Ibid*., p. 64

las oficinas burocráticas e ingresa de lleno en el mundo de los problemas sociales, al interactuar con los protagonistas de los asuntos colectivos.

De ahí que lo público de la administración pública rebase los formalismos burocráticos y en todo caso, éstos tienen que rediseñarse para institucionalizar con nuevos referentes sociales y públicos, las tareas que ahora tiene a su cargo y que puede delegar, descentralizar o transferir a distintos grupos y organismos de la sociedad civil para que se encarguen de su administración y gestión. Por ello, al retraerse el ámbito de lo estatal aumenta lo público de la administración pública, debido a que rompe la opacidad de las estructuras burocráticas que limitan su perfil visible e interactúa de modo más directo con los organismos y grupos de la sociedad civil con el diseño e implementación de las políticas públicas.

Lo público de la administración pública responde a la democratización del poder en el sentido de que hay en la sociedad procesos que tienden a su redistribución entre los centros que integran la complejidad de los sistemas de decisión y gestión, con lo cual aumenta el número de actores que tienen interés en los asuntos públicos y el diseño de las políticas públicas. Esta situación no implica que la administración pública pierda autoridad, sino que redefine sus atribuciones por el lado de fortalecer las tareas de regulación[165], al definir incentivos positivos e incentivos negativos que son fundamentales para

[165] "Regulatory systems need to regulate the free market without either choking it or letting it get out of control. They need to buffer the economy and the nations so that the inevitable ups and downs of the market provide minimal disruption". Mary R. Hamilton "Government Matters More Than Ever: The State and Public Administration in a Transformed World" en Juan de Dios Pineda Guadarrama (Coordinador de la Colección) *El Estado y la Gestión Pública en un mundo de transformación.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 2002. p. 182

establecer nuevas reglas del juego en tiempos que destacan la nueva relación de la sociedad, el mercado y el Estado. Lo público de la administración pública evita que el Estado se sobreponga a la sociedad y el mercado, permitiendo al mismo tiempo, estrategias de coordinación que deben ser efectivas para potenciar con mejores resultados la concurrencia de lo privado y lo colectivo a través de una regulación más eficiente por parte de la administración pública. Las tareas de la administración pública en un esquema privado–público tienen mayor implicación en términos de responsabilidad y resultados, ya que se convierte en el eje que alienta formas de intervención que favorecen el fortalecimiento de las actividades productivas y de servicios.

Por eso lo público de la administración pública abre la oportunidad de evitar que evada las exigencias que la sociedad plantea para que no sea una institución alejada de los requerimientos de la vida comunitaria. Entre más tenga relación la administración pública con los diversos públicos de la sociedad, más pública es su naturaleza y eso favorece que se convierte en una institución cercana y confiable a las exigencia que se forman desde lo privado y que llegan a la vida colectiva. Lo público de la administración pública es ahora condición de un desarrollo más cercano a los grupos y organismos de la sociedad civil y con ello su importancia como actividad que se encarga con tareas de regulación definir y aplicar las reglas que conciernen al interés comunitario que tiene la responsabilidad de hacer valer por encima de los particularismos.

5.2 Acción administrativa y acción pública

Las nuevas dinámicas que se desarrollan en el espacio de lo público y que tienen como punto de referencia una mayor presencia de los organismos de la sociedad civil en las tareas colectivas, modifican la visión y el sentido de lo público – estatal para entender que la administración pública de otrora, no encaja en un mundo en el cual lo administrativo y lo burocrático no son la racionalidad que determina de manera unilateral los acontecimientos que se enlazan en la vida colectiva. Las tareas que la administración pública lleva a cabo en los marcos de la sociedad contemporánea tienen mayor vigilancia y contrapeso desde la sociedad.

La idea de una administración pública omnipotente, holística y omnipresente en la sociedad no corresponde a un mundo global e interdependiente, en el cual las relaciones horizontales se fortalecen con movimientos que tienden a hacia la autonomía y la autogestión de los organismos de la sociedad para evitar la reaparición de la cultura tutelar que adormece energías y limita iniciativas de la sociedad hacia las instancias del Estado.

La racionalidad de las oficinas burocráticas es cuestionada por su rigidez y formalismo, con lo cual los sistemas de respuestas dependen más de la eficacia de la jerarquía, no de los imperativos de una vida pública más intensa y participativa. El éxito de la racionalidad burocrática se finca más en la uniformidad y las rutinas, pero ante ambientes que se nutren de las relaciones horizontales que se expanden a lo largo y ancho de la vida productiva, hay

movimientos que desde la sociedad presionan y rebasan los cálculos que se proyectan desde los escritorios de los cuerpos burocráticos, atendiendo a la visión de lo que son los procesos estandarizados como fruto de realidades que tienden más a la estabilidad, no tanto a los procesos de cambio y transformación. Esto implica que en la sociedad civil contemporánea existen formas de organización que no sólo son flexibles, dado que no tienen un largo corredor burocrático para actuar en la vida pública y por tanto, su eficacia responde más a la dinámicas de las redes sociales, no del quehacer centralizado y burocrático.

En consecuencia, el nexo entre acción administrativa y acción pública es el nuevo referente que permite identificar los caminos que la administración pública ha de recorrer para establecer formas de relación y comunicación con las organizaciones de la sociedad civil atendiendo al imperativo de que la producción de los bienes y servicios públicos es ahora una tarea compartida entre las administraciones públicas y las fuerzas productivas de la sociedad. La acción administrativa en el perfil de un Estado más regulador, no tanto interventor tanto en la sociedad y en la economía, se ha de caracterizar más por su efectividad estratégica, no burocratizada. La acción administrativa que la sociedad contemporánea necesita tiene que ser más coordinadora, lo que implica que las tareas de gobierno a cargo de la administración pública tienen que redefinirse para que las instituciones administrativas aprendan a desenvolverse en el ámbito de la deliberación y la corresponsabilidad.

Después de la crisis de gestión estatal que desprestigió a los gobiernos como garantes de la eficacia social, la acción administrativa tiene que depurarse para que sea eficaz en condiciones en las cuales prevalece la presencia activa de los agentes productivos de la sociedad. El valor público de la acción administrativa es la respuesta pragmática a una sociedad que, como la contemporánea, ha ingresado al desarrollo de nuevos aprendizajes que tienen su origen en la iniciativa y las propuestas que los actores de la sociedad formulan para dar respuestas efectivas a la agenda de los problemas públicos, tanto en el corto como mediano y largo plazo.

La acción administrativa con valor público implica que la tarea de gobernar es ahora más intensa y compleja porque las organizaciones ciudadanas reclaman un lugar en la construcción de las decisiones públicas y por tanto, es fundamental desde el esquema de la autoridad, abrir canales de opinión y corresponsabilidad para definir procesos y reglas que permitan aprovechar las energías y los recursos, tanto del mercado como de las organizaciones sociales. Por ello, es fundamental que la acción administrativa sustentada en el valor de lo público, sea focalizada a partir de tres elementos: interacción, sinergia y cooperación.

La interacción significa que lo realizado por la autoridad genera acciones y reacciones en los centros del quehacer social, económico y político. No hay acciones sin consecuencias e impactos, motivo por el cual la interacción es un conjunto de procesos que son simultáneos y que reflejan cómo organismos de

la sociedad y las instituciones del Estado combinan actividades que se realizan con la intervención de partes interesadas en este caso, en los asuntos públicos.

La sinergia es el concurso activo y concertado de acciones que llevan a cabo, tanto las autoridades como los organismos de la sociedad para dar cumplimiento a las funciones públicas, para asegurar que la producción de los bienes y servicios sea asegurada en razón de las agendas institucionales.

La cooperación implica no sólo la participación de dos o más agentes hacia el cumplimiento de objetivos públicos, sino formas de enlace y colaboración que permiten sumar capacidades, esfuerzos y recursos para favorecer el mejor desempeño de los procesos de intercambio, así como el otorgamiento de servicios públicos de manera oportuna y eficaz.

Tanto la interacción como la sinergia y la cooperación dan cuenta que la sociedad contemporánea no acepta que el Estado realice todo, sino que a partir de esquemas de colaboración es factible una acción administrativa más coordinadora del esfuerzo en conjunto, no tanto que imponga la hoja de ruta que se ha de seguir para la atención y solución de los problemas colectivos. En la medida que la acción administrativa tenga valor público, la propia administración pública tiene mejor comunicación con los actores de la sociedad y responde con mayor eficacia a las demandas que le exigen no volver a ser una institución omnipotente.

El valor[166] público de la acción administrativa es imperativo en sociedades que se caracterizan por un mayor pluralismo, lo cual implica que hay opciones válidas que se pueden aprovechar para multiplicar los recursos escasos y al mismo tiempo la relación de las instituciones administrativas con los actores productivos y sociales, intensifica formas de cooperación que son indispensables para conseguir resultados colectivos.

De este modo una categoría correlativa a la acción administrativa es la acción pública, entendida como un sistema de organización, gestión y coordinación que crea ambientes a favor de una mejor vida asociada. La acción pública denota que en la vida de la sociedad intervienen actores gubernamentales y actores no gubernamentales y que desde una visión de las decisiones públicas, así como de los procesos de implementación de las políticas públicas, es posible identificar que en la atención y solución de los problemas compartidos es factible la intervención directa en los mismos, tanto de instituciones estatales como de organizaciones de la sociedad civil.

La acción pública tiene como fundamento el auge de los espacios públicos que se erigen en sistemas de gestión activos para intervenir en las actividades productivas que se necesitan para asegurar la reproducción de los distintos modos de vida que integran el quehacer colectivo, dado que tiene ahora

[166] "The 'coin' in which success or failure is measured according to theta-type values may be partly related to 'balance sheet' items (insofar as dishonesty and abuse of office is often linked with palpable waste of resources), but also involves less tangible stakes, notably public trust and confidence and the ability to exercise citizenship effectively. Putting theta-type values at the centre of the stage has implications for organizational design which are different from an emphasis on 'sigma-type' values. Where honesty and fairness is a primary goal, the design-focus is likely to be on process controls rather than output controls. Goals, too, are less likely to be single in nature" Hood Christopher *¿A public management for All Seasons?, en Public Administration* Vol. núm. 69. 1989. pp. 11-12

caracteres propios de una vida más asociada y cooperativa con lo cual lo público se amplía y fortalece al destacarse que hay opciones variadas que se pueden capitalizar en el diseño y el cumplimiento de las tareas de gobierno. La acción pública es ahora una veta a explorar y aprovechar desde una posición más estratégica, dado que refiere a que la sociedad y las organizaciones que la integran tienen la oportunidad de estructurar junto con las autoridades constituidas, tipos de incentivos que estimulen la implementación de acciones comprometidas con el mejoramiento de los rendimientos colectivos.

La ventaja de la acción pública[167] es que no se refiere de modo exclusivo a lo gubernamental o lo no gubernamental, sino que combina a uno y otro para reflejar que bajo la lógica de un sistema de cooperación institucional, es posible definir estrategias que permitan revertir condiciones de vulnerabilidad o deterioro que dañan los rendimientos de la sociedad y de la economía. Con la acción pública la esfera administrativa y gubernamental junto con la esfera no gubernamental es importante establecer reglas del juego para formalizar tipos de cooperación que necesitan la sociedad y el Estado.

Así, la acción pública no debe entenderse como una acción de exclusividad, sino de intervención más efectiva para que los asuntos públicos tengan más opciones de atención y solución considerando recursos, organización y

[167] "[…] la acción pública puede entenderse como la capacidad de las organizaciones de la sociedad para intervenir, definir, construir y corresponsabilizarse en la integración de la agenda de los principales problemas colectivos que deben atenderse por parte de la autoridad, con el propósito de que esta los aborde con los recursos institucionales de que dispone, darles soluciones o resolución permanente" Ricardo Uvalle Berrones "Gestión de lo Público" en Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez (Coordinadores) *El Léxico de la Política en la Globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa. 2008. p. 212.

tecnologías. Frente a lo complejo de los problemas colectivos y ante la escasez de los recursos, la acción pública posibilita formas de colaboración directa entre organismos de la sociedad y los ámbitos del Estado para explorar y formalizar opciones de política pública que sean efectivas para el procesamiento de los problemas públicos. Se logra así, una interacción más amplia y coordinada entre las esferas de la sociedad y el gobierno, con los cual la administración pública tiene ahora más contenido social y público que la caracteriza como un sistema de capacidades y respuestas que se conjuntan a partir de relaciones de inclusión y cooperación que son más efectivas.

Con sentido normativo y pragmático, la acción pública es ahora referente central para destacar cómo la sociedad tienen capacidades para definir su agenda de problemas, así los medios que son necesarios para formalizar y ejecutar los programas públicos que permiten reanimar las partes del tejido social que se encuentran en zona de baja efectividad. En la óptica de la acción pública no prevalecen ni el gobierno como centro omnipotente de poder, ni la sociedad como espacio que tienda a la autarquía. Esto significa que hay una relación de apoyo y coordinación entre actores gubernamentales y actores no gubernamentales[168]

[168] Esto significa que hay la interacción de dos universos diferenciados, pero complementarios "[…] ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales en acciones concretas, bajo restricciones en unas ocasiones exógenamente inducidas y en otras endógenamente conducidas. Todo ello, además deberá abordarse bajo una perspectiva evolutiva en la que ninguno de los elementos antes mencionados parece inmóvil; por el contrario el entramado institucional cambia, la configuración de redes se ajusta permanentemente y las expectativas de los actores se modifican" Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 2005., p. 17

El sentido normativo de la acción pública implica un nuevo modo de concebir y responder a las necesidades públicas; en este caso, sería con la conjugación de capacidades gubernamentales y no gubernamentales, atendiendo al hecho de que lo público no es monopolio de nadie para intervenir en el logro de las ventajas compartidas.

El sentido pragmático de la acción pública consiste en que se rompen los maniqueísmos de que el mercado y el Estado son instituciones que no pueden cooperar, debido a que el propio mercado sólo se interesa en el lucro y la ganancia., cuando es una forma de organizar y aprovechar los recursos de la sociedad. Con un esquema de políticas públicas tanto el Estado como el mercado y en ese sentido la administración pública, tiene los medios para establecer formas de colaboración que tienden hacia el cumplimiento de las metas colectivas.

Entre las modalidades de la acción pública que se han formalizado a partir de asegurar la cooperación entre el Estado y el mercado destacan la privatización, la concesión de los servicios públicos y el *oustsorcing* que son medios para impulsar nuevas interacciones atendiendo a un esquema de gobierno que sea más cooperativo y productivo.

La privatización entendida como política pública significa que el Estado vende y transfiere a distintos agentes del mercado, derechos de propiedad en este caso pública para que los propietarios privados asuman la administración, el control

y la gestión de los activos y bienes que no estarán más en la esfera de lo público–estatal.

La concesión de servicios públicos es un medio que permite que el Estado incentive la participación de los agentes del mercado para que lleven a cabo la gestión de algunos sectores de la economía para atender demandas específicas relacionadas con el público usuario que demanda la producción de ciertos bienes y servicios.

El *oustsourcing* significa que por razones financieras y presupuestales y con fines de ahorro público, el Estado decide eliminar partes de la plantilla del personal que se encarga por ejemplo, de la gestión de los servicios generales y en un cambio de perfil, decide comprar de modo directo en el mercado los bienes y servicios que necesita para asegurar el funcionamiento de sus áreas administrativas y burocráticas. La compra directa de bienes y servicios en el mercado por parte del Estado da lugar a formas de intercambio mercantil y al diseño de contratos que indican las modalidades en que se adquieren los requerimientos que necesita para su funcionamiento, definiendo para ello, políticas relacionadas con el abastecimiento de los bienes a utilizar en razón de agendas y recursos que se han de destinar para dar vida a los fines mercantiles. De este modo hay unidades empresariales que también son contratadas para que proporcionen servicios directos en las áreas administrativas que los Estados tienen, estableciéndose así, formas de relación sustentadas en criterios mercantiles.

Estas modalidades de la acción pública indican la nueva relación del Estado y el mercado sobre la base de políticas de regulación, así como del establecimiento de incentivos positivos e incentivos negativos que tienen como objetivo el cumplimiento de las reglas que se convienen para atender y satisfacer la demanda de los bienes y servicios públicos que necesitan los habitantes de la sociedad civil. En consecuencia, la acción pública es un modo que permite a la sociedad y el Estado valorar problemas y necesidades para que sean atendidos de manera conjunta, evitando los esfuerzos dispersos que implican no aprovechar los recursos de manera efectiva y productiva.

Con la acción pública lo privado y lo colectivo funcionan sobre la base de puentes de cooperación que son consecuentes con los nuevos derroteros de lo público–estatal y lo público–social. Se genera en consecuencia otra forma de visualizar la respuesta conjunta a los problemas colectivos que incluye a la vez, la funcionalidad de procesos que se relacionan con la coordinación, la corresponsabilidad y la coproducción de políticas públicas.

En el caso de la coordinación es fundamental que la relación de la administración pública con los organismos del mercado y del sector social sea no sólo efectiva, sino que permita establecer objetivos comunes que se han de cumplir a través de un esquema que garantice una mejor estrategia para dar cumplimiento a las demandas en competencia que tienen como radio de acción tanto al mercado como los distintos sectores de la vida social. La coordinación con fines sociales y públicos, es ahora la tendencia más conspicua que la

administración pública asume para incitar a los comportamientos que reditúan ventajas colectivas de manera más efectiva.

Respecto a la corresponsabilidad, es fundamental que los actores gubernamentales y los no gubernamentales que intervienen en la producción de los bienes y servicios públicos, no lo hagan atendiendo al logro de ventajas propias, sino de acciones de corresponsabilidad que implican que tanto unos como otros, están comprometidos con la vigencia y metas de carácter público que se han de cumplir con fines de gobierno, estabilidad y eficacia. Si la vida pública es un lugar de patrimonios compartidos, así como derechos y obligaciones, es importante que la corresponsabilidad sea institucionalizada como una forma de asegurar resultados eficaces y oportunos que favorezcan de manera consistente el desarrollo de las esferas privadas y públicas que son la base para diseñar políticas públicas en razón de lo que necesita la sociedad y el mercado.

La coproducción de políticas públicas significa que tanto el gobierno como algunos grupos de la sociedad activos e interesados en la agenda de los problemas colectivos, intervienen en el ciclo de las políticas dado por la gestación, el diseño, la implementación y la evaluación de programas que se orientan a la atención y solución focalizada canalizando recursos y apoyos puntuales para restituir la normalidad de la vida comunitaria en algún punto valorado como vulnerable, contribuyendo así, a reanimar las energías de la comunidad que permitan su aprovechamiento para generar beneficios

colectivos que pueden distribuirse con programas públicos eficaces, para transformar las condiciones y relaciones de vida de modo más sistemático.

Con la acción pública en razón de lo expuesto, la administración pública es más pública en la medida en que ciertos actores de la sociedad pueden intervenir directamente en su operación y funcionamiento ateniendo a que su contenido público se corrobora en la medida que puede haber formas de representación ciudadana[169] en su seno para integrar no sólo la agenda de los problemas públicos que se han de procesar con medios institucionales, sino definir las estrategias de política pública que han de adoptar para revertir situaciones disfuncionales que dañan el desempeño de algún sector de la sociedad civil y que puede ocasionar rendimientos decrecientes para desventaja de la vida asociada.

Si en la sociedad existen formas de organización que apuntan por el lado del mercado, el capital social, la solidaridad y la cooperación pública, los organismos altruistas, la acción pública se amplía y con mejores capacidades de gestión es posible para coordinar los esfuerzos y capacidades que son parte de la capacidad instalada que tiene la sociedad civil para convertir las desventajas en ventajas públicas.

[169] "[…] la cuestión de la democratización del Estado se centró originalmente, sobre todo, en una lucha por lograr la representatividad en el Estado a través de la institución de los parlamentos y, luego, por tornar éstos cada vez más representativos. Actualmente, enfrentada a parlamentos débiles y burocracias fuertes, la acción por la recuperación de una esfera pública ampliada aumenta su propio horizonte. Más si el patrimonialismo, el clientelismo y el corporativismo dominan el escenario de la formación de políticas públicas y de la prestación de servicios públicos, como ocurre con particular énfasis en los Estados de América Latina." Nuria Cunill. *Op. Cit*., pp. 58-59

Con la acción pública es más pública[170] la administración pública y con ello la gestión pública que desarrolla, no se estanca en los ámbitos de la opacidad que son propios de las prácticas que tienden a sustraer la vigilancia de la administración pública.

5.3 Definición contemporánea del objeto de estudio: la acción pública coordinada.

El objetivo de este sub-apartado consiste en explicar el objeto de estudio de la Administración Pública Contemporánea que es la acción pública coordinada, tomando en cuenta la naturaleza gubernamental de la Administración Pública.

5.3.1 Definición del objeto de estudio

En la sociedad contemporánea la complejidad de la administración pública es una tendencia recurrente que se relaciona con el dinamismo del espacio público[171] y con el auge de la vida ciudadana que de manera conjunta son

[170] "[…] la ejecución de actividades financiadas con recursos públicos, al apuntar al interés general, no puede favorecer intereses privados. Por lo tanto, de estas actividades no deben participar las organizaciones que tienen por finalidad generar lucro privado. Por otra parte, siendo actividades competitivas, su ejecución por el Estado, amarrado por procedimientos burocráticos, contradice la lógica de búsqueda de la eficiencia y de la calidad, punto central de la tesis gerencial y uno de los pilares de la reforma." *Ibid*., p. 72

[171] "El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar porque es donde se manifiesta muchas veces con más fuerza la crisis de 'ciudad' o de 'urbanidad'. Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de 'hacer ciudad en la ciudad'. Y en segundo lugar porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las 'nuevas centralidades' y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior. Jordi Borja, "Ciudadanía y espacio público", en *Revista Reforma y Democracia, No. 12,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós, Venezuela, 1998, p. 29.

condiciones que explican los nuevos derroteros que orientan los impulsos institucionales que caracterizan en buena medida sus tareas y responsabilidades a favor del interés común. Desde que los ciudadanos en el espacio público asumen un papel cada vez más activo en la definición y solución de los asuntos comunes, aumenta la complejidad de la vida asociada, en la cual las organizaciones de la sociedad intervienen de modo directo en lo que se relaciona con los problemas de carácter colectivo, reclamando espacios no sólo de realización, sino de autonomía de gestión.

Esto significa que los gobiernos y las administraciones públicas tienen ante sí, condiciones que se orientan por la demanda de que las instituciones administrativas y gubernamentales tengan mejores capacidades de respuesta ante la pluralidad de demandas que enfrentan y que deben procesar con eficacia institucional, lo cual implica que la tarea que se relaciona con la dirección de los asuntos públicos, exige no sólo sapiencia, sino pericia directiva y operativa para institucionalizar los problemas y las demandas en competencia.

Para la administración pública contemporánea, la vida colectiva por ser más dinámica, la obliga a revisar no sólo su papel en la sociedad, sino los nuevos límites en que lo privado, lo público y lo social interactúan a la manera de un sistema de atribuciones que han de cumplir de modo coordinado con la intervención que la propia administración pública ha de generar y garantizar.

El radio de acción de la administración pública continúa siendo la complejidad de la vida pública, dado que en los tiempos de la globalidad se ha multiplicado sin más límite que las energías y capacidades que tienen las sociedades para formular sus problemas con la intervención de los recursos públicos. Esto significa que la relación entre el espacio público y la capacidad de respuesta de la propia administración pública es directa y en ese sentido, la capacidad para procesar los problemas y las demandas tiene que ser efectiva, a fin de garantizar que las condiciones de vida, no sólo sean aseguradas, sino que tiendan hacia el mejoramiento integral de la sociedad.

La administración pública en la sociedad contemporánea se relaciona con problemas transversales, es decir, con problemas que son compartidos por la sociedad y el Estado a escala mundial. Es el caso del calentamiento de la tierra, el deshielo de los océanos, la deforestación, las tierras áridas, las epidemias, las pandemias, el agotamiento de recursos naturales como el agua y la pérdida de bosques. El destino de la humanidad ahora más que nunca, depende de acciones concertadas entre los ámbitos estatales, administrativos y gubernamentales, los cuales hay que considerar también como un núcleo de oportunidades y restricciones de los cuales depende la elaboración de respuestas a problemas específicos. La coordinación entre las instituciones encargadas de asegurar la vida de los habitantes de la sociedad civil y el mundo en su complejidad descansa en lo fundamental en la administración pública, con lo cual su esfera de competencia se ensancha, hasta conformar un universo de capacidades, estrategias y restricciones que la caracterizan como un sistema de acción colectiva.

La relevancia de la administración pública viene creciendo en intensidad y efectividad. En intensidad porque las acciones individuales y colectivas no cesan en sus movimientos, lo cual implica para las instituciones administrativas que grado de atención y eficacia para solucionar problemas colectivos sean no sólo constantes, sino exigidos por una vida pública no sólo mejor organizada, sino que tiene elementos que puede aportar a favor del interés colectivo.

Por su parte, la efectividad concierne al mundo de las expectativas que la administración pública genera con las propuestas de gobierno que se han de traducir en acciones cada vez de mayor calidad. La efectividad se relaciona no sólo con el vínculo medios – fines, sino con el logro de capacidades públicas que han de recrear la calidad de vida en los ámbitos nacionales, federativos y locales. Esto significa que la administración pública en el siglo XXI, es el motor que con sus capacidades de gestión, ha de estimular que la iniciativa individual y las aportaciones colectivas, se mejore de manera sustancial la calidad de los gobiernos.

Además de los problemas transversales que la administración pública institucionaliza, también tiene compromiso público con asuntos que se relacionan con problemas de género, políticas en contra de la discriminación, la atención a personas con capacidades diferentes, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la marginación. No menos importante es que el impacto destructivo de fenómenos naturales como los huracanes, los incendios de bosques, montañas y serranías; las inundaciones, los tornados, los tsunamis,

los terremotos, obligan a que la protección de la población civil sea una de las prioridades fundamentales en las cuales la propia administración pública tiene que desplegar mejores capacidades de gestión para actuar de manera preventiva y dado el caso, con eficacia correctiva ante el estallido de los problemas que incluso, son un riesgo para la vida individual y colectiva.

La globalidad de los problemas públicos modifica la visión unidimensional e introspectiva que se tenía de los mismos al valorarlos como problemas propios de alguna parte del mundo. Ahora con las fronteras abiertas, los intercambios planetarios y las transacciones regionales, la administración pública se desarrolla en ámbitos interactivos y abiertos los problemas se encadenan sin importar fronteras y con el auxilio de las tecnologías de la comunicación, es factible que su impacto sea conocido de manera más rápida y extensiva.

Con los movimientos de la globalidad que tienen su razón de ser en la modificación del espacio y el tiempo, la vida de las sociedades es más visible y evidente, lo cual obliga a que las administraciones públicas tengan mejores capacidades de respuesta que son consubstanciales a las nuevas dinámicas de lo público.

Con el auge del espacio público, la administración pública no puede circunscribirse únicamente a la esfera de lo estatal. Sin negar su valor como una de las instituciones del Estado que responde a sus fines en términos de conservación, orden, seguridad, estabilidad y correlación de fuerzas para asegurar la dominación política y refrendar así el poder del Estado con bases

legales y legítimas, la administración pública tiene ahora una naturaleza gubernamental que la relaciona de modo directo con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad y desde luego, con los problemas de orden compartido.

En el siglo XXI los desafíos que en mayor medida enfrentan los Estados es cómo gobernar la diversidad de los espacios públicos teniendo como referente la existencia de ciudadanos, no de átomos, con lo cual la tarea de dirección pública demanda habilidades políticas, administrativas y colectivas para potenciar las actividades productivas y distributivas en la sociedad civil. Esto implica que la categoría ciudadanos es correlativa al mundo de las libertades privadas y políticas; al mundo de los derechos y las obligaciones, a la posibilidad de debatir, cuestionar, coincidir o disentir. Estos atributos de las sociedades contemporáneas son la base para identificar las redes sociales, políticas y económicas que tienen influencia en la vida de la administración pública y que debido a su grado de interacción, son la fortaleza organizada de la sociedad civil. En la actualidad, las administraciones públicas se desenvuelven en el universo de los ciudadanos activos, no pasivos que corresponderían más a la visión de los átomos, los cuales no tienen vida propia.

Hoy lo público de la sociedad- asociaciones, cámaras, centros de investigación, colegios, colonias, cooperativas, empresas, entidades de servicio, escuelas, universidades, tecnológicos- son la clave para destacar que lo público de la administración pública no sólo deviene del ámbito formal del Estado, sino que

se alimenta de los problemas y demandas que localizados en la calle como sitio de la sociedad, son los que provocan que las autoridades presten atención fija y seria a los mismos para procesarlos en el mundo de las soluciones colectivas. Se trata en consecuencia, de cómo gobernar ante públicos diversos y cómo generar formas de intervención en la sociedad civil, cuando en sus ámbitos hay ciudadanos y organizaciones que tienen vida propia.

En este sentido, la naturaleza gubernamental de la administración pública es el hilo conductor que permite su comprensión en las tareas de dirección y coordinación que son propias de cómo asegurar tanto el diseño como el cumplimiento de las metas colectivas. Es el espacio de lo público, el epicentro que hoy día define con mayor claridad lo público de la administración pública desde una perspectiva gubernamental.

Lo gubernamental se relaciona con aspectos cruciales de lo que implica dirigir como son la coordinación de los esfuerzos colectivos, la regulación eficaz de la vida colectiva, la aplicación de incentivos para alentar a los agentes productivos, la convocatoria para articular tareas de cooperación a favor del interés general, el diseño y ejecución de las políticas pública, la aplicación de los reglamentos, la corresponsabilidad de las acciones, el reconocimiento de la autonomía de gestión a favor de las organizaciones de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos escasos, así como la distribución de los costos y los beneficios.

Sin embargo, lo gubernamental se materializa desde el momento en que la administración pública proporciona los medios que garantizan la acción del Estado, a fin de generar un ambiente de atención y solución a las demandas sociales y en ese sentido, es parte activa en el desempeño de los gobiernos, lo cual implica que produce información, criterios, procedimientos para que los directivos y operadores de rango político, tengan formas de intervención en las diversas etapas del proceso de las políticas públicas.

En cada uno de los puntos mencionados, la administración pública tiene formas de intervención organizativa, legal, fiscal, operativa e institucional para dar forma a las políticas públicas que de ahí se derivan y justifican como respuestas deliberadas que tienen como objetivo revertir condiciones adversas de vida. Si las políticas públicas se refieren más a cómo gobernar, la administración pública proporciona las estructuras, los procesos, las tecnologías, el personal, los presupuestos y la capacidad de gestión para que las tareas de gobierno sean efectivas y puntuales.

La intervención de la administración pública en los procesos de gobierno se relaciona con la toma de las decisiones, la elaboración de alternativas para la acción estratégica, la cuantificación y valoración de cómo utilizar los recursos escasos, la asignación de prioridades, la determinación de los beneficios colectivos, la aplicación de programas para dar vida a las políticas públicas, la negociación de los compromisos relacionados con la agenda pública, el análisis de costos y beneficios públicos, los procesos de deliberación para formalizar rutas de acción y el monitoreo sobre el modo en que se cumplen los objetivos y

metas de las políticas públicas. Todos estos puntos son materia de gobierno en la cual la administración pública no sólo es brazo ejecutor, sino instancia que interviene de modo directo en la definición e implementación de las metas colectivas que se han de cumplir en tiempos específicos y para públicos demandantes de su acción constructiva.

Además, la administración pública no es ajena en ningún caso al proceso de políticas, es decir, a las estrategias que se definen para influir en puntos específicos de la vida asociada, con el fin de eliminar debilidades colectivas que pongan en riego el desempeño de la economía o de las conductas sociales que favorecen un ambiente de rendimientos que son productivos.

El nexo entre las tareas de gobierno y la administración pública es inextinguible, motivo por el cual, la naturaleza gubernamental de la administración pública no sólo es más evidente, sino más nutrida atendiendo a las condiciones de vida que exige la sociedad contemporánea y que la propia administración pública tiene que asegurar con mejores capacidades de dirección, coordinación y ejecución, apoyándose en políticas públicas cada vez más efectivas. Por eso la materia de gobierno es inseparable de la administración pública, como insustituible es el dinamismo del espacio público que, con su presión organizada, es el que influye en el quehacer cotidiano, para que en los ámbitos institucionales de la administración pública, se definan las agendas de repuestas, así como los cursos efectivos de acción, a fin de contrarrestar las partes vulnerables que se forman en la vida pública cuando

existen fallas, dilaciones, rezagos, improductividad e insuficiencias que dañan a personas y grupos de modo reiterado.

Ante públicos mejor organizados y más activos, la tarea de gobierno ha ingresado a la multiplicación de la complejidad y por eso la administración pública que es pieza clave en los procesos de la vida gubernamental, se identifica más con las categorías gobierno y gubernamental, que con lo estatal. No se trata de posturas dicotómicas, sino de precisión institucional que exige la vida contemporánea, con lo cual el arquetipo de la administración pública estatalizada es limitado ante la riqueza y amplitud de la administración pública gubernamentalizada, misma que es parte activa y organizada del espacio público, sin que ello implique la abdicación de sus tareas y responsabilidades.
Si gobernar implica atender y regular el espacio público para solucionar los problemas que limitan su desarrollo como un sistema de convivencia y gestión colectiva, lo que corresponde a la administración pública en ese sentido, es moverse como la palanca que de manera decisiva elige recursos, programas y políticas para procesar las demandas en competencia, diseñando las soluciones que han de rehabilitar los puntos frágiles de la vida colectiva.

Se encarga la administración pública en este sentido, del diseño e implementación de las políticas públicas, con lo cual se estructuran los patrones de acción colectiva que incluyen la aportación de grupos de la sociedad civil en favor de contribuir a la atención y solución de los asuntos compartidos. Este es el nuevo panorama de la administración pública con lo cual sin distanciarse de su contenido estatal, burocrático, legal y técnico, ahora

tiene que responder más a lo público de la sociedad en términos de gobierno, procurando establecer formar y políticas de colaboración a favor del interés general.

De esta forma, el objeto de estudio de la administración pública en la vida contemporánea que tiene elementos conceptuales y empíricos para nutrir el basamento comprensivo, metodológico y argumentativo de su identidad diáfana en el ámbito de las ciencias sociales, es la acción pública coordinada, dado que tiene como componentes lo siguiente:

1) la distinción e interacción de lo público del Estado y lo público que corresponde a la sociedad;

2) la redefinición de las atribuciones que conciernen al Estado y a la sociedad con base en la redistribución del poder y los recursos;

3) el auge de la organización y actividades ciudadanas;

4) el énfasis en los procesos de gobierno, no sólo en las cuestiones operativas,

5) el reconocimiento de que los recursos públicos son escasos;

6) la necesidad de estructurar nuevas formas de acción colectiva sobre la base de la autonomía y autogestión de las organizaciones de la sociedad;

7) el fortalecimiento de relaciones de cooperación, coordinación y corresponsabilidad que acercan a la sociedad con la esfera de gobierno;

8) el desarrollo de la globalidad que estimula el vigor de los espacios públicos;

9) la valoración de que en los asuntos de gobierno la administración pública es palanca de propuestas y soluciones que fortalezcan lo público de la sociedad y

10) que en un esquema de políticas públicas, puede haber servicios públicos a cargo de los agentes productivos del mercado.

Por lo tanto, el objeto de estudio de la administración pública en la vida contemporánea, no es una visión formal en sí misma, sino que se acredita con base en hechos, problemas y soluciones que reflejan el contenido de una vida pública más activa, organizada y productiva que no se resigna a que las autoridades resuelvan todo y menos sin la intervención de los actores sociales, políticos y económicos.

Como objeto de estudio, de la Administración Pública contemporánea, la acción pública coordinada denota que los problemas y soluciones públicas son tarea compartida y corresponsable, con lo cual el gobierno, las instituciones administrativas y los grupos de la sociedad, interactúan para encontrar alternativas de respuesta que satisfagan lo específico de los contratiempos que alteran los ritmos de la regularidad social y pública. Tomando en cuenta la naturaleza compleja de la administración pública coordinada en el tiempo actual, que es el tiempo actual, que es el tiempo de la sociedad contemporánea con perfil abierto y público, la herramienta más funcional para analizar el objeto de estudio de la administración pública es la propia acción pública coordinada, tienen que sustentarse en una concepción multidisciplinaria, sin perder de vista los aspectos administrativos; políticos, gubernamentales y públicos que corresponden a la administración pública en la visión de un Estado más regulador y en consecuencia menos intervencionista para evitar que se desplacen las iniciativas y propuestas de la sociedad civil, que han de contribuir a definir la agenda de los problemas públicos.

En este sentido, la acción pública coordinada es una categoría de análisis que tiene como veta, una diversidad de actores, acciones, organizaciones, hechos, problemas y formas de colaboración que indican que los asuntos públicos, le interesan tanto a la autoridad como a los ciudadanos y que éstos no están dispuestos a que bajo la óptica de átomos, les resuelvan de modo vertical y sin su intervención, las carencias y las necesidades que frenan su desarrollo en la vida comunitaria. La acción pública coordinada alude no sólo a formas de organización, sino de funcionamiento de la vida asociada, con lo cual su radio de operación es tan extenso, como complejos son los problemas que en la misma se generan, igual que las soluciones que se necesitan para desactivarlos.

5.4 Conocimiento normativo y conocimiento empírico

Con las nuevas realidades – dinamismo y acciones del espacio público en el horizonte de la globalidad- que la administración pública vive en la sociedad contemporánea, su radio de acción está dado por la diversidad, la pluralidad y la correlación de actores, contextos y procesos que dan vida a las interacciones sociales, políticas y económicas con mayor complejidad.

La riqueza y dinámica de la vida pública visualizada como un sistema de interacciones que tiene como base amplitud el espacio público[172] entendido como un espacio de actores, voces, crítica, deliberación, propuestas,

[172] " […] los espacios públicos suelen ser tan concretos como la calle y la plaza así como el parlamento, la imprenta y la ciudad ésta ultima sitio por excelencia donde se ejercita la política Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*., Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 299.

corresponsabilidades y acciones conjuntas, es ahora más intensa, motivo por el cual, la administración pública tiene ante sí protagonistas y organismos que compiten con mayor fuerza por la distribución de los recursos escasos, las políticas con beneficios sociales y sobre todo, utilizando estrategias que se encaminan a generar ambientes que conducen a la negociación y los acuerdos.

En este sentido, es importante a partir de valorar lo público no sólo como un espacio formal de convivencia e interacciones entre ciudadanos y personas de la sociedad civil, sino como un lugar de realidades vivientes que incentiva para que el análisis y la explicación sobre el rol de la administración pública en su seno, se efectúe utilizando tanto enfoques teóricos como empíricos.

Un objeto de estudio cuando alcanza el estatus de científico, significa que se nutre de planteamientos, categorías y fundamentos que son universalmente válidos y que son la pauta para producir el conocimiento acumulado y sistematizado que contribuye a la formación de las teorías una vez que han transitado por los procesos de contrastación, verificación y aceptación. Pero todo campo de conocimiento para avanzar y desarrollarse también necesita producir conocimiento empírico, lo cual implica descubrir en el mundo real, las propiedades tangibles que permitan estructurar ideas y conceptos sobre la base de razonamientos puntuales que permitan la explicación causal de los fenómenos que se dan en la sociedad y la vida pública.

Por tanto, es fundamental que con base en el estudio de lo público[173] y la mejor comprensión de cómo funciona el espacio público, el campo de la administración pública sea enriquecido con enfoques positivos, mismos que tienen como premisa el análisis de los hechos que pueden definirse y categorizarse como problemas y soluciones institucionales, tomando en cuenta criterios políticos, recursos escasos, demandas en competencia, acuerdos institucionales y acciones coordinadas.

Con el enfoque positivo[174] se analiza más lo que hace la administración pública, cómo funciona, cómo toma decisiones colectivas, quiénes intervienen en las mismas, bajo qué criterios, en qué condiciones, en qué tiempo, en qué espacio, ante qué actores y fuerzas organizadas; cómo interviene en el diseño y ejecución de las políticas públicas, cómo distribuye beneficios sociales, cómo aplica incentivos positivos y negativos, de qué modo contribuye a producir gobernabilidad y gobernanza democráticas[175], cómo se ha de relacionar y comunicar con la sociedad, cómo funcionan sus áreas de organización y gestión, cómo efectúa actividades de deliberación y persuasión para dar vida a

[173] "El vocablo público es una categoría comprensiva incúmbete a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una república –cosa pública- donde impera el interés colectivo o comunitario. En efecto, la expresión público tiene un uso común y céntrico en el análisis en la vida política del Occidente, principalmente a partir de la época de transición hacia la modernidad." *Ibid.,* p. 298

[174] "Las teorías positivas estudian cómo se comportan, como son y que hacen los estados en la economía y en la sociedad, es decir describe cómo los cambios en las políticas o en los mecanismos de intervención estatal, pueden afectar una o muchas variables" José Ayala Espino, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa., México, 1996, p. 34

[175] "Revalorar su compromiso con la democracia es parte central del arte de gobernar para evitar caer en el sofisma de que son neutrales o imparciales en el ejercicio del poder por lo que en un plano de nueva gobernanza las tendencias hacia la autonomía, la autoorganización y la autogestión de las organizaciones civiles y políticas obligan a revisar el alcance de las políticas públicas para tomar más en cuenta la participación de la sociedad en los asuntos colectivos." Ricardo Uvalle Berrones, "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar" en *Revista Convergencia No. 55* Universidad del Estado de México. Ene-Abr. 2011., p. 61

los procesos de gobierno, cómo diseña y orienta la aplicación de las políticas de fomento, estímulo y promoción tanto en la sociedad como en la economía.

La operación real de la administración pública es fundamental ubicarla, ya que se enlaza con actores efectivos que en la sociedad civil tienen presencia continua para influir en la formación de la agenda de políticas públicas que también son parte del ámbito de la administración pública como es el caso de las asociaciones, los colegios, las cámaras empresariales, los partidos políticos, los parlamentos, los jueces, la opinión pública, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, los medios de comunicación, las organizaciones comunitarias. Todos estos actores tienen intereses y valores que explican su motivación y conducta en la vida pública y de ese modo lo que realiza la administración pública no está desconectado de las acciones e influencia que producen en los diversos sitios de la vida colectiva.

De este modo, lo relacionado con acciones, movimientos, estrategias y procesos de gestión pública, son la materia prima para generar el conocimiento empírico, el cual se alimenta de experiencias, datos estadísticos, la selección de aspectos de la realidad que se clasifican y operacionalizan[176] con fines de análisis e interpretación.

[176] "[…] se llama operacionalidad –en sentido estricto y propio- cuando indica las "operaciones" que permiten "medir" a un concepto en el campo del experimento o en la investigación. También podríamos decir, más elásticamente, lo siguiente un concepto operacionalidad es un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definidos por las operaciones que lo verifican" Giovanni Sartori *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*., Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2006., p. 66

El mundo empírico de la administración pública concierne a las acciones, las interacciones, la corresponsabilidad y los procesos de negociación que involucran grupos de interés, organizaciones, redes sociales, redes de políticas, comunidades organizadas, relaciones comunitarias, así como demandas en materia de derechos civiles, políticos y sociales que hoy dan vida a demandas relacionadas con políticas públicas de género y solidaridad para luchar contra la discriminación y la exclusión social. Esto significa que el espacio de lo público tiene caracteres que pueden conocerse, clasificarse, analizarse e interpretarse con base en actores y contextos que reflejan el modo en que la sociedad civil se integra por fuerzas y relaciones tangibles que inciden y gravitan sobre la esfera institucional y las prácticas de gestión que lleva la propia administración pública.

El mundo empírico[177] de la administración pública también incluye conductas, preferencias, motivaciones, decisiones y acciones -a los cuales se les pueden formular indicadores de medición con sentido práctico- dado que tienen impacto en la vida colectiva, en la cual la administración juega un papel importante para estructurar intereses, voluntades y elecciones que denotan la diversidad y la pluralidad que son ascendentes.

En la medida que el campo de estudio de la administración pública sea alimentado con conceptos[178] empíricos que son observables y mensurables

[177] "La ciencia (empírica) se funda en la investigación; y la investigación produce a su vez datos que debemos "saber tratar" (descartado el despilfarro o incluso el error de utilización). *Ibid*., p. 63

[178] "Un concepto empírico, es pues un concepto observable de alguna manera, evaluable (validado, invalidado o modificado) mediante observaciones. En efecto, los conceptos empíricos suelen ser designados como términos de observación" *Ibid.*, p. 66

con lo cual la visión cognoscitiva de la administración pública tendrá nuevos referentes, nuevos problemas y nuevas respuestas que permiten fortalecerla con conjeturas[179] y refutaciones que son sometidas a pruebas y corroboraciones para que sean más consistentes.

El mundo empírico, como concepto aplicado, permite identificar la naturaleza[180] pública de la administración pública y cómo ésta se estructura con actores, hechos, contextos, problemas, soluciones, voluntades y acciones que dan sentido a la complejidad del espacio público. Lo que se relaciona con intereses, voluntades, expectativas y demandas son factores que justifican la razón de ser de la administración pública, por cuanto que se explican en razón del espacio público. Además, la dimensión mundial de los problemas públicos, es otra veta obligada a considerar para analizar cómo las administraciones públicas son ahora menos endógenas y que en el ambiente de su vida exterior hay problemas que demandan su intervención atendiendo al principio de cooperación y coordinación institucional que son posibles con voluntad para dar paso a la integración de la agenda de gobierno.

[179] "Las teorías científicas […] son genuinas conjeturas, suposiciones acerca del mundo, de alto contenido informativo y que, si bien no son verificables (es decir, si bien no es posible demostrar que son verdaderas), pueden ser sometidas a severos test críticos […]" Karl R. Popper. *Conjeturas y refutaciones.* Editorial Paidós. Madrid, Barcelona. 1991. p. 150

[180] "Por recuperación y reactivación de la naturaleza pública de la a.p. entiendo básicamente el acento que hoy en la disciplina y práctica administrativa se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, y la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad […] Entiendo asimismo por reactivación de la naturaleza pública la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política. Luis. F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública,* Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2006., p. 42

En este sentido, el objeto de estudio de la administración pública en la vida contemporánea dado por la acción pública coordinada, en la cual la centralidad[181] del ciudadano es lo que permite enlazar factores nacionales, mundiales, federales, locales, comunitarios y regionales que dan cuenta de cómo la realidad misma es fuente generadora de conocimiento fáctico y empírico que es indispensable retomarla y detallar su contenido para fortalecer las elementos teóricos, metodológicos y conceptuales de la administración pública contemporánea. Si el estudio de la administración pública se ancla en la visión normativa, implica que su campo de estudio es incompleto y por tanto, corre el riesgo de quedar girando en su propio eje, es decir, como conocimiento acumulado[182], pero sin nexo con la realidad que se integra por hechos y problemas que implica pensar en términos de conjeturas y refutaciones.

La visión normativa[183] es importante para definir los alcances teóricos y metodológicos de la administración pública, pero no es suficiente para optar por nuevos desarrollos que hoy apuntan por el lado de lo factual y lo empírico, teniendo como referente fundamental, la vivencia de lo público y la importancia del espacio público, con lo cual se avanza en la identificación y explicación del

[181] En la idea de la centralidad del ciudadano es importante destacar lo siguiente "[…] La recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se vindica y reconoce-en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática- el derecho la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien público de su comunidad política y por consiguiente a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos". *Ibid*., pp. 43-44.

[182] Este tipo de conocimiento de acuerdo con Kunh "[…] es raramente un objeto para renovación. En lugar de ello, tal y como una decisión judicial aceptada en el derecho común es un objeto para una mayor articulación y especificidad en condiciones nuevas o más rigurosas […] La característica más sorprendente de los problemas de investigación normal […] es quizá la adecuada poco aspiran a producir novedades importantes, conceptuales o fenomenales" La estructura de las revoluciones científicas. *Op. Cit.* pp. 51 y 68

[183] "El análisis normativo, se refiere al estudio de cómo debería ser el Estado, que debería de hacer para mejorar la eficiencia y la equidad. Por ejemplo ¿Cómo debería diseñarse la política fiscal para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y maximizar el bienestar social?" José Ayala Espino, *Mercado, Elección Pública* […] p. 34

comportamiento real y efectivo de los actores y organismos que en la sociedad civil, dado que son las palancas que mueven actores y voluntades que tienen presencia en el desarrollo de las políticas públicas.

Es fundamental para recrear y fortalecer el carácter científico de la administración pública, que tanto el conocimiento normativo y empírico se correspondan para dejar atrás la visión introspectiva que la ha caracterizado al enfatizar más en el estudio de los procesos internos, no tanto en las tareas que lleva a cabo en el espacio público. En este caso, lo público es la categoría a recuperar para la administración pública contemporánea y de ese modo es factible vigorizar sus premisas teóricas y aplicadas que permitan interactuar de modo multidisciplinario con otros campos de conocimiento, sin perder su identidad disciplinaria para refrendar su autonomía y propiedades intelectuales.

Conclusiones

1. La administración pública por cuanto campo de estudio concierne a la parte más visible del Estado moderno que se relaciona de modo directo con los habitantes de la sociedad civil. Su naturaleza es social y colectiva, situación que la define como una institución que tiene a su cargo tareas de orden público y con ese fin, sus atribuciones se vinculan con los distintos renglones de la vida productiva. En este caso, su radio de acción está dado por la extensión y complejidad de la sociedad civil. En consecuencia, su contenido público es importante, debido que es consustancial a las responsabilidades que desarrolla para garantizar la eficacia de la vida individual y la vida colectiva.

2. Con el advenimiento de la sociedad y el Estado modernos en el siglo XVIII, la administración pública es pilar relevante para comprender la formación de una vida pública más productiva y eficiente. La intervención que tiene en la economía y los procesos distributivos, es producto de acciones que desarrolla con fines de ventaja pública, utilizando para ello, recursos fiscales que obtiene de la comunidad y a través de los presupuestos y gastos públicos, contribuye a fortalecer los espacios públicos entendidos como áreas comunes y compartidos. Con ello nutre su carácter público como punto esencial para acreditar que es una entidad que se encarga de cuidar y velar por el mejor desenvolvimiento de la vida productiva.

3. El significado público de la administración pública tiene como marco de trascendencia el valor institucional del Estado de derecho, el cual reconoce la vigencia de derechos y obligaciones, costos y beneficios, leyes y reglamentos, así como la necesidad de que lo colectivo, lo asociado y lo general sean atendidos con base en la libertad, la igualdad y la prosperidad. Estos puntos abonan de forma medular, en favor del carácter público de la administración pública que alcanza en el Estado moderno, la expresión más acabada a partir de un binomio fundamental: individuo y ciudadanos. Este binomio da cuenta de cómo se relacionan en el mundo moderno los espacios privado y público que son importantes para entender por qué la administración pública se ocupa de los mismos. La atención a los individuos se relaciona con su vida civil en la cual se han de desarrollar como sujetos jurídicos. La atención de los sujetos jurídicos da paso a la relación que tienen en condición de ciudadanos ante las instituciones administrativas. En ambas condiciones, la administración pública basa su actuación apoyándose en normas generales y abstractas que se encarga de materializar de modo individual, es decir, persona por persona con el cual ejecuta la voluntad del Estado.

4. El valor público de la administración pública tiene contenido neurálgico, dado que su origen es el gobierno de la comunidad, es decir, de lo general y lo compartido. La cobertura de las acciones que despliega se relaciona con el interés público, entendido como la fórmula que en el Estado de derecho evita que los individualismos se impongan sobre los

valores de la vida comunitaria. El interés público no es un dato ni una mera formalidad bizantina, sino condición de vida indiscutible que se formaliza con las normas de derecho positivo y que es vigente con el concurso de las instituciones administrativas, debido a que dispone de medios de persuasión y penalización para regular las conductas individuales y colectivas. El interés público en consecuencia, es el referente más conspicuo para que la administración pública, sea entendida como la responsable de la vida comunitaria moderna.

5. Lo público es la categoría más relevante e importante para valorar por qué la administración pública tiene esencia pública. Lo público en el mundo moderno es un espacio en que conviven clases personas, grupos y formas de organización con base en las ventajas del pluralismo político, económico y cultural que estimula una forma de vida diferenciada e intensa, la cual no sólo es regulada con las Constituciones y las leyes, sino con reglamentos que la propia administración pública elabora y ejecuta para asegurar la interacción, la coordinación de actores y el cumplimiento de los objetivos compartidos. En consecuencia lo público no sólo es inseparable de la administración pública, sino el centro motriz que la identifica como la organización que tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades colectivas.

6. Desde la visión de lo público, que es pilar indiscutible para entender la satisfacción de las necesidades colectivas que la Administración Pública procesa con base en la igualdad de la personas, lo que significa que no

hay privilegios que desplacen el sentido público de la propia administración pública, dado en lo fundamental, porque produce bienes y servicios públicos que distribuye bajo la lógica de los beneficios compartidos. Así, lo público es el punto para visualizar su alcance y efectividad como la entidad que se encarga no sólo de contribuir a establecer el orden jurídico y político que la sociedad civil necesita, sino el fortalecimiento del mismo con base en la obediencia de los ciudadanos hacia el mismo. Una vez que asegura la eficacia del orden establecido, la administración pública lleva a cabo el cumplimiento de tareas de interés público para hacer efectiva la igualdad de oportunidades como una de las banderas más exigentes de la sociedad moderna.

7. Lo público es un elemento de análisis que se forma con la fundación de la ciencia de la administración pública en 1808 cuyo pionero es Juan Carlos Bonnin. Lo público es la identidad original de la administración pública y ante la falta de cultivo sistemático de ese atributo, en su explicación abundante se omite para dar paso a cuestiones de orden práctico, resolutivo y de racionalidad de la oficina. Se pierde de este modo la importancia de lo público y en consecuencia, un campo de estudio se deslava hasta considerarlo únicamente como ámbito de prácticas gubernamentales orientadas más por la racionalidad instrumental, no por el raciocinio que indaga, problematiza, explica, cuestiona y argumenta en relación a interrogantes y problemas para encontrar respuestas con el auxilio de la duda metódica.

8. Se quebranta así la riqueza social y comunitaria de lo público, dado pasa a ser motivo de formulaciones incompletas, que más que esclarecer su significado, contribuían a desmerecerlo, al sostener que es más una práctica o una profesión, pero carentes de objeto y métodos de investigación. La omisión de lo público como pieza estratégica y centro de referencia de la administración pública moderna provoca que en las ciencias sociales no tenga un lugar reconocido y aceptado por las comunidades académicas y profesionales. Es paradójico que siendo lo público una categoría imprescindible para explicar la administración pública con elementos conceptuales y metodológicos que la definen como objeto de estudio, haya quedado en el olvido durante largo tiempo en el sentido de por qué tiene carácter público en la sociedad moderna.

9. La importancia de lo público no es una precisión de importancia menor. Es la clave para destacar que sin alusión a su relevancia social y pública, la administración pública queda en la orfandad cognoscitiva y metodológica. Si la administración pública se identifica de modo acrítico y análogo con otra disciplinas, significa que no tiene identidad propia, lo cual es inexacto. Ninguna analogía es válida para aludir a la administración pública, dado que los campos de estudio no se exportan ni extrapolan de modo mecánico. Y en el caso de la administración pública se ha incurrido en el uso de analogías que desvirtúan su originalidad a partir de lo público. Entre las analogías más recurrentes se encuentra la referencia a la administración de negocios, las

organizaciones administrativas en lo general, su “parecido” con las corporaciones mercantiles, la similitud con los procesos empresariales que conllevan a las decisiones y objetivos a cumplir. Está situación más que favorecer empobrece el campo de estudio de la administración pública y a partir de generalizaciones organizadas en “principios, procesos, prácticas universales” se pretende que sea parte lo genérico denominado “ciencia de la administración”. Al omitir lo privado y lo público como elementos diferentes pero interconectados en la misma, se incurre en la pretensión de que no hay diferencia entre uno y otro ámbito. Por consiguiente, la analogía se fortalece en desventaja de la administración pública, exaltando la eficiencia de los organismos privados.

10. Lo público moderno que se origina en el siglo XVIII, se desarrolla en el siglo XIX y se consolida en el siglo XX, por tanto, es factible retomarlo en el siglo XXI para explicarlo como el referente más sobresaliente de la estructuración conceptual y metodológica de la administración pública. Lo público sin perder sus propiedades originales como apertura, publicidad y transparencia, es la ruta más confiable para problematizar, debatir y argumentar los derroteros de la administración pública en la vida contemporánea. Hoy día, en la sociedad contemporánea el espacio de lo público se ha multiplicado y ensanchado. Su complejidad va en aumento y por tanto, las tareas de la administración pública tienen que definirse atendiendo a la intensidad de una vida ciudadana, más activa e informada. Lo público de la administración pública es más evidente en la

medida que la democratización, la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en espacios institucionales que permiten a los ciudadanos valorar mejor a las instituciones administrativas, así como exigir mayor responsabilidad a los titulares de la administración pública que son los políticos con investidura y los administradores que designan para llevar a cabo la gestión de los asuntos comunes.

11. La importancia de lo público de la administración pública no inicia ni concluye en el aparato del Estado, sino que se alimenta de la sociedad civil, así como de las demandas que apuntan por el lado de que en la agenda de los asuntos comunes, pueden intervenir en términos de cooperación y corresponsabilidad, los propios ciudadanos. Ha sido la presión ciudadana y su capacidad de organización como tendencia mundial, la que abre el interior de las oficinas administrativas para que con la fuerza de la democratización del poder desde la sociedad civil, los grupos mejor organizados y activos, intervengan en la elaboración y ejecución de los programas gubernamentales a cargo de la administración pública. Por eso lo público de la administración pública se acelera desde finales de los años ochenta y en la actualidad es un conjunto de procesos que no tiene suspensión o punto de reposo.

12. Hoy la administración pública es más abierta, interactiva y estratégica, lo cual implica que su perfil institucional y de operación es más regulador y en todo caso estimula la intervención de los grupos más activos de la sociedad en los asuntos comunes. Si la administración pública tiende

más a la regulación, su perfil de operación es más de coordinación, no de imposición. Por tanto, en términos del objeto de estudio de la administración pública, ésta no se configura con las estructuras organizacionales en sí mismas, sino que se focaliza en la acción pública coordinada que es la piedra de toque para situarse más allá de lo administrativo dado, que es una entidad que construye y estimula la parte esencial de la vida pública que combina tareas de gobierno y gestión de los asuntos comunes. Para fines de actividad productiva y social, la administración pública contemporánea no sólo convoca e incentiva, sino que coordina a diversos actores de la sociedad civil para aumentar la capacidad de respuesta pública que es un bien a producir y recrear de manera constante. A mayor intervención de la sociedad en la agenda de los asuntos públicos, más pública es la administración pública y con ello su comprensión rebasa los ámbitos burocráticos y de operación para situarla en el ámbito que origina su naturaleza pública que es la sociedad civil, así como los fines que corresponden al Estado de derecho.

13. Con el desarrollo de la sociedad contemporánea la acción pública coordinada que es el objeto de estudio que responde a un conjunto de realidades que combinan problemas en escala mundial que tienen incidencia importante en la vida pública de los países. Por consiguiente, la realidad contemporánea integrada por acontecimientos, hechos, problemas y soluciones que tiene que sistematizarse con fines de análisis y propuesta para que el contenido fáctico y empírico de la

administración pública permita no solo ampliar su universo de estudio, sino que con base en la importancia de lo público permita fortalecer, tanto elementos conceptuales como metodológicos. La fáctico y lo empírico aunque han sido considerados dentro del estudio de la Administración Pública deben reforzarse estableciendo relaciones con lo complejo de la vida pública y de este modo, el conocimiento científico de la Administración Pública sería la combinación de elementos normativos, elementos fácticos, y elementos empíricos para construir la argumentación que ratifique su naturaleza científica y aplicada.

14. Con la reivindicación de lo público como eje de análisis de la administración pública, es factible que su campo de estudio reafirme su identidad al vincular, tanto el objeto de estudio como las estrategias de investigación. La identidad es producto de elementos que son irrenunciables a la razón de ser de un campo de estudio, tomando en cuenta la distinción y colaboración entre lo privado y lo público, la atención de problemas colectivos rebasan el ámbito doméstico para que sean objeto de solución colectiva y la búsqueda continua del interés público. En el caso de la administración pública, la complejidad de lo público es la clave para entender y comprender el universo amplio, complejo e interdependiente de la vida asociada, dado que se forma con actores, contextos, problemas, soluciones, relaciones grupales, acciones individuales con intervención en lo colectivo y procesos de corresponsabilidad que indican que la convivencia de lo público en la visión de la democracia, es lo que fundamenta por qué la administración

pública no tiene ausencia de identidad, sino propiedades históricas, sociales, políticas, normativas y empíricas que la estructuran como un sistema que finca su vida institucional con base en las condiciones de vida de la sociedad civil y el Estado de derecho.

15. La administración pública tiene identidad original e importante, sobre la base de criterios conceptuales y metodológicos que tienen como núcleo de análisis y argumentación la categorización de lo público. La importancia de lo público es la principal unidad de análisis que fortalece la identidad de la administración pública porque no sólo es un espacio con problemas y oportunidades de vida que debe institucionalizar, sino la fuerza motriz que explica los movimientos de la sociedad civil con las modalidades de lo individual y lo colectivo, hecho que puntualiza que la administración pública no se entiende al margen de éstos elementos, sino que su esencia se nutre de los mismos y en ese sentido, se ha constituido como la actividad que tiene por objeto el desarrollo de las personas y los grupos sociales conjugando tres imperativos fundamentales como son libertad, igualdad y bienestar, dado que caracterizan a la sociedad civil contemporánea como una forma compleja de organización y convivencia que necesita la intervención de la administración pública para cumplir las metas colectivas que la sustentan.

EPÍLOGO

Lo Público Estatal en México

Lo público-estatal en México en un sentido moderno tiene elementos que lo caracterizan a través de etapas diferenciadas hasta llegar al tiempo actual. Un primer elemento a destacar es que su auge y relevancia son fenómenos recientes atendiendo a la lógica de la modernidad. Esta se ha proclamado desde el periodo de los Borbones[184] cuando se da paso a la formación de la estatalidad moderna a base de imponer su voluntad y dominio para lograr establecerse como un poder aceptado que penaliza y concede incentivos.

Con el Movimiento de Independencia de 1810 se avanza en el sentido de la vida moderna al luchar por las banderas de la libertad y el fin de las relaciones que ataban a México al imperio Hispánico. Otro momento clave es el movimiento de las Leyes de Reforma durante el gobierno de Benito Juárez a través de las cuales se establece el laicismo de la sociedad y la secularización del poder político para que el Estado se impusiera vía la dominación política a la Iglesia Católica que no lo reconocía como centro soberano y autónomo.

[184] "La reforma borbónica en la Nueva España consistió, fundamentalmente en un proceso de modernización administrativa que produjo la asunción de nuevos poderes estatales […] dentro de estas atmósferas de cambios provocados por la reforma destaca que el estado adoptara nuevos e importantes deberes y que su actividad se expandiera hacia la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario, y clero católico. Asimismo, abarcó las bellas artes, comprendió los nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas públicas; de la ampliación y diversificación de la renovada actividad del Estado hispánico en la Nueva España nació el legado virreinal que –personificado en la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, El Tribunal y Colegio de Minería y la Academia de San Carlos- constituye el patrimonio administrativo heredado por el México Independiente". Omar Guerrero "El legado administrativo novohispano" en *200 Años de la Administración Pública en México.* Ricardo Uvalle Berrones (coordinador) Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2010, p. 142

Durante la etapa del Porfiriato se avanza por la ruta de la vida moderna pero más en el desarrollo material del país vías las comunicaciones, los bancos, las carreteras, los ferrocarriles, pero no en lo relacionado con los aspectos políticos, menos los sociales. Con la Revolución de 1910 se avanza para modernizar la vida del país luchando contra la dictadura presidencial de Porfirio Díaz[185], la cual se derrumba con la presión de los grupos de la sociedad no favorecidos con la distribución de beneficios. De ahí que el movimiento de Francisco I Madero tenga como lema "Sufragio Efectivo, No Reelección". Sin embargo, entre 1910 y 1916 México vive la etapa más álgida de la revolución, dado que con el asesinato del Presidente Madero, por órdenes de Victoriano Huerta, se provoca una lucha abierta por el poder que encabeza Venustiano Carranza en la que intervienen personajes como Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Roque González Garza, lo cual evidencia que había diversos líderes de múltiples facciones que mediante el conflicto armado trataron de imponerse unos a otros para construir el poder que organizará políticamente a la sociedad y que es el Estado.

Está situación de conflicto, lucha y disputa por el poder llega a un punto central en que las diferentes facciones acuerdan elaborar y promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que define las reglas de

[185] "La historia moderna de México comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1910, cuando cae el gobierno del general de Porfirio Díaz. Esta etapa abarca 44 años que, sin embargo, se dividen habitualmente en 2 épocas, la inicial de escasos diez años, va de 1967 a 1876, y se llama la República restaurada. A la segunda, de 34 años, de 1877 a 1911, se le denomina Porfiriato. El fin de esta época es claramente ubicado en 1910, cuando el movimiento maderista inicia lo que después se llamaría la Revolución Mexicana. El viejo Porfirio Díaz se exilia en 1911y el calendario de la historia patria el fin del antiguo régimen". José Juan Sánchez González "la Administración Pública en la Dictadura Porfirista" *Ibid*., p. 341

juego para que el poder estatal tenga cauces formales para su edificación y consolidación. El 5 de febrero de ese año los factores reales de poder que intervenían en la negociación de sus valores, capitulados, atribuciones, derechos y obligaciones deciden aprobarla y con ella se forma en sentido estricto, el Estado moderno en México al dotarlo de los elementos de dominación que permiten imponerse a los gobernados sobre bases constitucionales y legales.

Este hecho significa que desde 1821 hasta 1917 trascurrieron 96 años para establecer con sentido moderno el Estado y que tanto las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857 aludían al Estado, pero no tuvieron vigencia efectiva para consolidarlo en un largo periodo de rebeliones, golpes de Estado, guerra civil, invasión monárquica y dictaduras presidenciales. Por eso, la Constitución de 1917 tiene relevancia, ya que logra acomodar y articular a los factores reales del poder para hacer posible la vigencia del Estado, entendido como la organización política de la sociedad. Si el Estado moderno es dominio eficaz para asegurar el ejercicio del poder, en el caso de México esos atributos son para establecer un poder unificado, centralizado y vertical que garantice la gobernación de la sociedad.

La característica fundamental del Estado moderno es su capacidad para imponer a los demás su poder, entendido como legal y legítimo, a fin de asegurar la vigencia de los intereses públicos, la unidad civil de la Nación y evitar que los individualismos se impongan para ventaja de pocos en detrimento de la población mayoritaria.

Por eso el Estado mexicano se forma a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, porque en la misma se reconocen ámbitos de actuación que corresponden a la sociedad y al propio Estado; a los individuos como las libertades civiles y políticas –parte dogmática-, así como las atribuciones al poder político en la parte orgánica de ese documento. Se reconoce que el régimen político es presidencial, desaparece la Vicepresidencia de la República, se reconoce al Poder Ejecutivo como SUPREMO (art. 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) bajo la figura del mando unipersonal y se formaliza a los poderes Legislativo y Judicial en la lógica de la división y colaboración de los poderes.

Lo importante en este caso no sólo es la forma de gobierno que se le conoce como una República representativa, democrática, federal, sino que más bien es el reconocimiento de la eficacia del poder que está en el modo en que se gobierna conforme a las bases y postulados de la misma, lo cual implica que el Estado mexicano tiene atribuciones y poderes a través de los cuales reclama el derecho a vivir como la entidad que tiene en su ámbito de institucionalidad, la fuerza física, lo cual significa que tiene la capacidad acreditada para gobernar y administrar el territorio nacional con la riqueza de los bienes públicos que lo integran.

En este sentido, el Estado mexicano tiene el monopolio al uso legítimo de la fuerza física, con lo cual su dominio sobre la sociedad se aseguran con medios constitucionales, legales, reglamentarios, administrativos, gubernamentales y

burocráticos. Desde el punto de vista político, la Constitución política de 1917 diseña un Estado intervencionista, productor, distribuidor, rector, regulador, vigilante que en nombre de la Nación administra los bienes y la riqueza que la sustentan como un cuerpo productivo.

Es un Estado con amplias facultades para salvaguardar a la Nación, evitando que ésta sea la suma de poderes no gubernamentales que con los medios de la dominación estatal pretendan conseguir ventajas y privilegios. Aunque se reconoce la importancia de la actividad empresarial privada, apegada a la regulación pública para evitar prácticas que dañen a los consumidores, las empresas y el público en general, es importante preservar con la observancia de normas públicas eficientes, tanto el interés del Estado como los espacios que conciernen a la vida de la República.

> "Por tanto, la preocupación por proteger la *res publicae* sólo se concibió de manera determinante en la segunda mitad del Siglo XX. No por azar ya en los años setenta, un cientista político progresista de Brasil, Falcao Martins[186] escribió por primera vez sobre el fenómeno *"privatización del Estado",* sobre el uso del Estado para satisfacer intereses privados. A la vez, un economista conservador norteamericano Krueger[187], en un texto que abrió camino a nuevas teorías económicas, definió este proceso como la búsqueda de ingresos de extra-mercado a través del control del Estado. Ambos autores se referían al mismo problema: se dieron cuenta que era necesario proteger la *res públicae* ante la avaricia de individuos y grupos de poder.

[186] Falcao Martins, Humberto; Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración; 1978, p.
[187] Krueger Anne O., The Political Economy of the Rent- seeking Society. American Economic Review, Vol. 64m 3, 6/Cambridge; 1974; pp. 291-303

Como observa Souza Santos, "*el retorno a los principios del mercado, en los últimos veinte años representa una revalidación del pensamiento liberal en perjuicio de la ciudadanía"* [188],

Lo fundamental es que el Estado sea la organización con atribuciones y poderes compulsivos que tiene la capacidad para evitar que el patrimonio de la Nación no sea objeto de luchas económicas propias de los mercados, sino que debe existir una zona de protección que el propio Estado ha de cuidar y en ese sentido, se explica el contenido del artículo 27 constitucional.

Al respecto Sergio Elías Gutiérrez señala que:

"La industria petrolera tuvo sus inicios con la creación de Petróleos de México A.C., en 1934, con sus respectivo Sindicato de Trabajadores Petroleros en 1935. Sin embargo tres años más tarde, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río expropió la industria el 18 de marzo de 1938, aunque ese acto jurídico no implicó la nacionalización de la industria petrolera. Al acto expropiatorio siguió la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos (Pemex) el 7 de junio del mismo año"[189]

Posteriormente

"la reforma constitucional se concretó el 11 de septiembre de 1940, días antes de concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando se

[188]. Souza Santos, Bonaventura; En busca de la ciudadanía global, en www. fedaeps.org; Universidad de Coimbra, Portugal. University of Wisconsin Madison, EUA; pp. 229-240

[189] Petróleos Mexicanos, Historia de Petróleos Mexicanos, 12 de diciembre de 2008. 10 de febrero de 2010, http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004, citado en "La Administración Pública Federal durante la Cuarta República (Federal Social) Segunda Parte (1917-1977)" Sergio Elías Gutiérrez Salazar en Diego Valades y Daniel Márquez Gómez (Coordinadores) *200 años de Administración Pública en México.* Tomo I. Base Legal y Programática. pp. 147-148

publicó el decreto de reforma al párrafo noveno del artículo 27 constitucional para señalar la exclusividad del Estado en la explotación petrolera. Se puede afirmar que la creación de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos significó, de alguna manera, el arranque de la creación de un amplio sector paraestatal, que sólo dejó de crecer en 1982 con el cambio en el modelo económico del país."[190]

Desde el punto de vista constitucional, la misión del Estado se define en términos imperativos cuando se establece que:

"corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".[191]

Aunque se reconoce en el artículo 27 constitucional la opción de otorgar concesiones para la explotación y beneficios de cierta parte del patrimonio nacional, en materia de petróleo se enfatiza que:

[190] *Ibíd.,* p. 148
[191] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista. Enero 2010., p. 56

> *"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva*".[192]

Lo expuesto desde el punto de vista público tiene una zona gris que es importante destacar. La Constitución de 1917 en el artículo 27 y referido al asunto del petróleo fortalece la visión de lo público–estatal como un monopolio que el Estado ha de tener para proteger los intereses de la Nación, pero ésta es unidad política que comprende un sentido de identidad, convivencia y pertenencia que implica supeditación sin más, al orden establecido, con lo cual se trata de un área en la cual lo público en la óptica de la vida moderna, es similar a la Nación y el Estado.

En el documento constitucional lo público de la sociedad no es algo que tenga trato preferencial; en cambio, en lo público–estatal no sólo se trata de algo preferencial, sino que conjugan en una misma identidad la Nación y lo estatal, de ahí que el Estado mexicano haya sido dotado de atribuciones para que sea una organización que tiene a su cargo la existencia de monopolios públicos como la administración, explotación y aprovechamiento del petróleo, aunque de modo constitucional no se reconozca así.

[192] *Ibíd.*, 57

Lo público identificado en el Estado no es equivalente a lo público de la sociedad. Lo público en el Estado se protege con el poder del propio Estado sin mediar cesión de atribuciones, delegación de facultades a la sociedad o el mercado, menos a grupos con interés de tener injerencia en los asuntos colectivos. Lo público del Estado mexicano en su fundamentación moderna, tiene valor constitucional, es decir, valor político de la más alta importancia y se asocia más a la soberanía nacional, la autodeterminación política, la supremacía del Estado ante la sociedad y la defensa de la Nación.

Lo público estatal se asegura con la dominación a cargo de los medios de administración que están en manos de los dirigentes y los cuadros burocráticos y en el caso del petróleo, existe una empresa pública que se encarga de salvaguardar ese valioso recurso y es la encargada de hacer efectiva la intervención del Estado en su explotación aprovechamiento y distribución, lo cual implica que Petróleos Mexicanos se encarga por mandato constitucional, de tener a su cargo y de modo exclusivo, el destino del petróleo.

Por eso en el artículo 28 constitucional se anota de manera explícita que:

> *"No constituirán monopolios la funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión […] El Estado contará con organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter*

prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".[193]

Ahora bien, después de haber hecho un recorrido histórico del papel de lo público-estatal en México, examinaremos un estudio de caso para analizar la interpretación inconstitucional o anticonstitucional de la Reforma Energética.

- ***Constitucionalidad, Inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de los contratos que PEMEX formaliza con empresas particulares contratos administrativos o mercantiles.***

La primera pregunta que tendríamos que hacernos es: **¿Qué legislación secundaria se invoca para contravenir o no a la Constitución?**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva como actividad económica exclusiva del Estado *a la industria petrolera. En este sentido, las disposiciones jurídicas que se han utilizado para permitir la participación indirecta de la iniciativa privada en los hidrocarburos son:* Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Reglamentaria del Artículo 27º. Constitucional en el Ramo del Petróleo y Ley de la Comisión Reguladora de Energía

[193] Ibíd. p. 62

De manera concreta, el viernes 28 de noviembre de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los siete decretos que integran la denominada Reforma Energética:

- Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3º. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1º. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1º. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

- Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

- Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

1. ¿En qué medida una legislación secundaria posibilita el incumplimiento de una norma constitucional?

Un principio fundamental del Derecho es la supeditación de las normas secundarias a la Constitución fundamentalidad constitucional, pues de ella emanan. En este sentido, hacer contravenir sus disposiciones mediante leyes de jerarquía inferior, hace a éstas inconstitucionales, pero no opera de pleno derecho, sino que debe ser establecido por un juez competente, en estos casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de México, dada la relativa facilidad de modificar una norma secundaria -en comparación con la posibilidad de reformar la Constitución dado el procedimiento rígido que establece-, ellas se convierten en el espacio propicio para alterar el espíritu de la norma fundamental.

Una forma de contravenir la Constitución a través de una norma secundaria es evitar utilizar en sentido literal los términos que prohíbe o permite. Es por ello que la reforma energética aprobada en 2008 no utiliza el concepto de contrato de riesgo, dado que está expresamente prohibido, pero lo sustituye por el de contrato de desempeño o de incentivos, que tienen efectos similares, dado que

permite la participación privada[194] en el manejo del patrimonio público de la Nación definido como de manejo exclusivo del Estado.

En efecto, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia de Petróleo señala en su artículo sexto que:

> *"Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante",*[195]

Es decir, se prohíben los contratos de riesgo entendidos como la posibilidad de que se pague a los inversores en especie, pero de cualquier forma participan y se les paga en efectivo.

---

[194] El 1º. De marzo el, Director General de Pemex Exploración y Producción, Carlos Morales Gil, expuso que "las empresas ganadoras estarán entrando a los campos a trabajar en septiembre, y luego vendrá un periodo de estudio que tardará entre año y año y medio, en los que ellos tendrán que proponer las actividades a realizar para incrementar la producción […] también mencionó que el modelo de contrato está blindado, en el sentido de que la generación de recursos del propio proyecto permite el pago a las empresas y también a Pemex tener una utilidad, "el contrato no podría operar si no se tiene una utilidad para Pemex y un flujo de efectivo suficiente para hacer el pago a las empresas"

[195] Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. *Última Reforma DOF 28-11-2008.* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf

La reforma energética buscó en 2008 que PEMEX cuente con herramientas para multiplicar su capacidad de ejecución y hacerse de la tecnología más avanzada a través de la adecuación de los esquemas de contratación que realiza en los trabajos de obra o prestación de servicios que encomienda (contratos de desempeño o con incentivos[196]), sin considerar mecanismos de remuneración que comprometan la propiedad del hidrocarburo.

Las diferencias concretas entre un contrato con incentivos y uno de riesgo son las siguientes:

- Los incentivos son una parte del pago, y como tales, siempre se pagarán en efectivo.
- Los incentivos son mecanismos que no comprometen ni la propiedad ni el control sobre los hidrocarburos.
- Los incentivos no implican una participación en la producción, por eso no son contratos de producción compartida.
- El pago de incentivos sólo ocurre cuando, como resultado de la ejecución de obras y servicios, se incrementa la renta petrolera.

En materia de refinación, la reforma dota a PEMEX de mecanismos que le permiten ampliar su capacidad a través de la contratación de terceros, a quienes entregará el petróleo crudo para su procesamiento y recibe a cambio los productos procesados y residuos aprovechables (maquila). Asimismo, no

[196] "Los incentivos son estímulos que se pactan en los contratos con el fin de reconocer mediante una compensación adicional al pago, el mejor desempeño de los contratistas. De acuerdo con la Ley de Petróleos Mexicanos, se podrán establecer incentivos cuando PEMEX obtenga economías por menor tiempo en la ejecución de los servicios, se apropie de nuevas tecnologías, o cuando ocurra cualquier otra circunstancia que redunde en una mayor utilidad para PEMEX. http://contratos.pemex.com/portal/index.cfm.

modifica el esquema actual de comercialización, que se mantiene en exclusiva a través de franquicias de PEMEX (sólo se puede vender gasolina de la empresa petrolera estatal) y bajo el mecanismo de precios establecido por el Gobierno Federal.

Estos argumentos han servido de base para sustentar la validez de las normas secundarias, pues la Constitución establece que se pueden celebrar contratos siempre y cuando no se de al particular en ningún momento la propiedad de la renta petrolera.

En efecto, el sector privado no puede intervenir en las actividades inherentes a las áreas estratégicas, pero sí puede intervenir en las actividades industriales sin el carácter nominal de propietario de los productos, pero sí de los beneficios en efectivo.

En este sentido, cabría la posibilidad de preguntarnos si **¿Lo público en el caso de México solo se refiere al Estado o en el art. 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se abre la posibilidad de que el capital privado intervenga directamente en el patrimonio público de la nación y explote aunque sea parcialmente la industria petrolera? Lo anterior se estableció en la Constitución se dispone sea exclusivamente estatal.**

Dada la tradición estatista del México posrevolucionario, y particularmente las condiciones surgidas de la expropiación petrolera de 1938, lo público quedo oficial y legalmente ceñido a la naturaleza de lo estatal. En este sentido, el

artículo 26 de la Constitución equipara el patrimonio público con la propiedad estatal.

Sin embargo, el texto constitucional es ambiguo al señalar sin precisión cuáles son las actividades en las que puede coparticipar el sector privado y social, y aunque en el artículo 27 y 28 se señalan las actividades exclusivas del Estado, en los hechos la iniciativa privada tiene participación. En adición, la norma fundamental señala expresamente que el Estado tiene la obligación de constituir organismos que se encarguen del manejo del patrimonio público y de la coordinación que tenga con el ámbito privado y social para tales efectos.

También cabe preguntarnos si **¿Las áreas estratégicas y prioritarias de las economías reconocidas en el art. 28 de la constitución posibilitan o no en el caso del petróleo que pueda intervenir en su administración y explotación directa del capital privado**?

Aquí es útil la interpretación o hermenéutica histórica. La defensa del petróleo como patrimonio público de manejo exclusivo del Estado que ordena la Constitución se debe a las condiciones enfrentadas en la expropiación de 1938. La intensa protección del hidrocarburo fue necesaria para salvaguardar el interés nacional ante los no pocos intentos de las compañías petroleras extranjeras de recuperar su dominio en esa actividad económica. Es por ello que se señala expresamente que los privados y extranjeros no pueden tener participación directa sobre el petróleo.

La legislación secundaria lo que más ha podido permitir es la explotación indirecta con los contratos de servicios múltiples, de incentivos y de desempeño.

En conclusión, en la lógica contemporánea de lo público, la corresponsabilidad, la cooperación, la concesión y la subrogación son figuras contractuales que favorecen la sinergia entre gobierno y ciudadanía. En este sentido, los convenios celebrados entre PEMEX y los particulares pueden favorecer un esquema donde las capacidades institucionales de la paraestatal puedan fortalecerse; sin embargo, lo que contraviene el espíritu de lo público es la actuación discrecional e inconstitucional de los actores políticos y empresariales para permitir la incursión de la iniciativa privada[197] en la industria petrolera sin haber hecho antes las modificaciones jurídicas constitucionales necesarias".

Atentar contra los valores del Estado de derecho –certeza, legalidad y previsibilidad de las conductas colectivas e individuales- contraviene el significado de lo público y erosiona las capacidades institucionales que se requieren para atender los problemas públicos.

Por eso el espacio público tiene como punto cardinal de su eficacia no sólo la colaboración, sino también la solidaridad que evita que el desamparo sea la

causa de una mayor exclusión social y económica. La productividad del espacio público es un aspecto a destacar porque finalmente da origen a formas de vida que se relacionan con el modo de organizar y aprovechar los recursos.

La estrategia que aumenta la productividad consiste en lograr que los agentes productivos tengan los incentivos necesarios para alentar la producción de los bienes y servicios sobre la base de rendimientos que permitan acumular el capital de manera constante. La productividad alude a las capacidades que tienen que desarrollarse para que la sociedad y el Estado en la visión de lo público, tengan condiciones idóneas para asegurar y consolidar el intercambio mercantil[198].

Es importante señalar que el papel de las organizaciones sociales, el gobierno y las empresas deben contribuir a ser los motores que posibiliten el crecimiento económico para que posteriormente a través de las políticas de gobierno se proceda a la distribución de los beneficios para evitar el aumento de la desigualdad social. Cuando ésta tiende a la baja, son mayores las posibilidades para que la exclusión no se reproduzca en escala creciente. La preservación de los fundamentos del espacio público no sólo tiene elementos políticos, sino también económicos y sociales.

[198] "Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones no gubernamentales, las cuales se hacen cargo directamente del proceso de presentación de los servicios y la producción de los bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública y obliga a la administración pública convencional, gubernamental, a asumir otras funciones y operaciones y operaciones administrativas. Más directivas, más estratégicas". Luis F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa, heterodoxa, reforma de la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública,* núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México. 1996, p. 34

Se requiere en consecuencia, de marcos institucionales que favorezcan arreglos constructivos entre los agentes productivos y las autoridades para llevar a cabo acciones más solidarias y encaminadas a potenciar que las condiciones de vida sean más favorables. Un efecto corrosivo que se debe evitar en el espacio público es la concentración de la riqueza y los beneficios, lo cual provoca que la inequidad aumente hasta propiciar tensión entre la forma de producir y distribuir la riqueza material.

Aminorar la desigualdad y aprovechar de manera estratégica los recursos escasos es una ruta indicada para desactivar los conflictos políticos que pueden cimbrar a las instituciones públicas, cuando fallan la administración, la política y el gobierno.

Finalmente podemos concluir que las insuficiencias, carencias y problemas que trascienden la esfera de lo privado para ingresar al espacio de lo público, es lo que acredita y legitima la intervención de la Administración Pública en la vida comunitaria. En el mundo moderno lo privado no se entiende sin lo público y lo público tampoco se entiende sin referencia a lo privado. Lo importante es no contraponer lo privado y lo público, sino situarlos en dimensión realista que les corresponde y cómo interactúa en los espacios institucionales de la sociedad moderna.

Es importante señalar que cuando se gobierna, los Estados se apoyan en la administración pública para conseguir los resultados deseados y esperados, ya que los esquemas de previsión y los ejercicios de programación, son palancas

importantes para promover la actividad económica y para contribuir en la mejor aplicación de los procesos vinculados con el bienestar compartido.

Si la gobernabilidad implica el desarrollo de capacidades de dirección pública[199], éstas tienen en la administración pública la cobertura institucional para que se apliquen en los sectores que formulan las demandas sociales.

En este sentido, el papel de la administración pública en los esquemas de la gobernabilidad no está a discusión. Con la misma se definen y cumplen fines políticos que no es factible desconocer en el ambiente del quehacer estatal, pues éste se comunica ampliamente con los ámbitos del poder que inciden en la definición de las metas y la asignación de los recursos que se negocian en las instituciones. Generar resultados tangibles y provocar impactos relevantes en la vida económica y social, es lo que permite identificar la senda del crecimiento productivo, así como las estrategias que se orientan a la generación del bienestar social.

De este modo, los resultados obtenidos son motivo de las capacidades que se aplican desde la administración pública, y se relacionan con la lógica de la decisión y el carácter práctico de los sistemas de operación que se encargan de dar cuerpo de acción a las ideas y planes que se deciden en el mundo de los arreglos institucionales y políticos.

[199] "Dentro de la nueva administración pública, la capacidad de gobierno implica la fortaleza para materializar las políticas democráticas, es decir la dirección pública necesaria para conducir las instituciones públicas y llevar a cabo el gobierno de las instituciones. Esta dirección pública está compuesta por la toma de decisiones y el mando de hombres, basados en un desarrollo estratégico". Alfonso González Mateos, "La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas" en Ricardo Uvalle Berrones. *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático (Coordinador)* Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 2001. pp. 31-32

Si bien es cierto que la gobernabilidad puntualiza elementos propios del régimen político, no menos importante es que también se explica a partir del mundo administrativo del Estado, ya que en el mismo se localizan los medios principales que se encargan de convertir los insumos materiales, financieros y técnicos en productos específicos como son los bienes, los servicios y las obras públicas que tienen como destino final los diversos requerimientos de la vida social y productiva.

Por tanto, la eficiencia de la administración pública no debe solamente enunciarse, sino demostrarse en los hechos, particularmente, en la satisfacción de las exigencias que se plantean a las autoridades que, mediante elección, ocupan el timón del Estado. De este modo, la estructura y la organización de la administración pública debe ser congruente con las dimensiones complejas de la gobernabilidad, dado que la democracia, la justicia distributiva y los beneficios tangibles deben focalizarse, no enunciarse en lo abstracto y lo general.

Como instrumento de gobierno, la administración pública desempeña tareas puntuales vinculadas con el orden público, la calidad de los proyectos de vida, los intercambios económicos, la regulación indispensable, la equidad social y la vigencia de las prácticas democráticas.

Su radio de acción comprende los amplios espacios de la sociedad y no hay segmento alguno de ésta que no sea motivo de su acción necesaria. Además,

es el canal a través del cual se captan, distribuyen y aplican los recursos públicos para orientarlos a los procesos del desarrollo.

Desde la óptica de la gobernabilidad democrática, los fines de la administración pública tienen carácter político y social porque es entendida como la palanca central en los procesos de la dirección pública que conciernen a la complejidad de la sociedad civil contemporánea. Sus fines se enlazan con los proyectos de vida de la sociedad, tienen fundamento constitucional y son formalizados por los órganos parlamentarios que representan la conciencia organizada de la sociedad. Así, los resultados de la acción del gobierno tienen un contexto de aceptación, inconformidad o rechazo que no pueden omitirse para entender a la administración pública desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática.

POSTCRITUM

En este sentido y refiriéndonos concretamente a la Reforma Energética encontramos que Petróleos Mexicanos anunció el 18 de agosto que "Las empresas que resultaron ganadoras fueron la británica *Petrofac Facilities Managment Limited*, para los campos Santuario y Magallanes, y la mexicana Administradora de Proyectos de Campo para el área Carrizo. Este es un paso más para forzar la apertura de las actividades estratégicas de Pemex a beneficio del sector privado nacional e internacional […] cede a empresa privadas actividades sustantivas de Pemex […]"[200]

[200] Israel Rodríguez. "Cede Pemex a empresas privadas producción de campos maduros" en *La Jornada*. 19 de agosto de 2011. p. 23

Al respecto podemos señalar que precisamente en la duda de ¿qué si es constitucional o no que las empresas privadas tienen atribuciones para participar en la producción y exploración de campos petroleros? La Suprema Corte de Justicia ha determinado que no es improcedente ese hecho, resolviendo la controversia tal y como se señala a continuación:

- **“CONFIRMA SCJN DESECHAR CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL SOBRE CONTRATOS DE SERVICIOS DE PEMEX EN LAS ÁREAS DE MAGALLANES, CARRIZO Y SANTUARIO**

Así lo determinó el Pleno del Alto Tribunal al resolver el recurso de reclamación 36/2011-CA interpuesto por la Cámara de Diputados.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) confirmó el acuerdo mediante el cual el ministro instructor Guillermo I. Ortiz Mayagoitia desechó, por notoriamente improcedente, la controversia constitucional que promovió la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, referente a los contratos de servicios para la evaluación, el desarrollo y la producción de hidrocarburos en las áreas de Magallanes, Carrizo y Santuario, en la Región Sur.

Así, se resolvió el recurso de reclamación 36/2011-CA interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, contra el proveído de 15 de abril del año en curso, por el cual se desechó la controversia constitucional

48/2011.

En la resolución se señala que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que dio lugar a desechar la demanda, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en virtud de que los actos impugnados no afectan el interés legítimo de la parte actora.

En ese sentido, para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que exista una afectación a la esfera de competencia y/o atribuciones del ente legitimado, en tanto no es factible la impugnación de todo tipo de actos por su probable infracción a los ordenamientos legales aplicables, sin atender, en cada caso, a una posible violación al principio de división de poderes en razón de la inobservancia o afectación a una atribución que constitucionalmente tenga conferida el ente u órgano promovente.

Así, si alguna de las entidades, poderes u órganos que prevé la fracción I del artículo 105 constitucional promueve controversia constitucional en contra de actos que son ajenos a su esfera de facultades o atribuciones, se entenderá que carece de interés legítimo y, por ende, que la demanda resulta improcedente.

Si bien es cierto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, atendiendo a su potestad legislativa puede plantear en vía de controversia constitucional disposiciones reglamentarias cuando estime que desvirtúan el contenido de las leyes en cuyos procesos de formación intervino; en este caso los actos impugnados no afectan su interés legítimo, porque no constituyen

normas reglamentarias que puedan contravenirse con el contenido de las leyes aplicables.

Lo anterior, se refiere a una situación real y concreta de la competencia del organismo descentralizado PEMEX, el que de conformidad con la ley que lo rige, cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios y tiene por objeto la exploración, explotación y demás actividades a que se refiere el área estratégica del petróleo, así como ejercer la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera"[201].

Lo que se puede concluir con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que en México imperan criterios de interpretación, no necesariamente compatibles con el contenido y espíritu de las normas constitucionales como es el caso de los artículos 27 y 28 de la Constitución vigente:

> *"en nuestro país, […] las leyes solo se cumplen parcialmente […] el bajo nivel de cumplimiento de las leyes es evidentemente un resultado del contexto institucional inexistente. Es esencial tener en cuenta esto último cuando se piensa en introducir reformas o mejoras institucionales o resultaría poco útil, o incluso contraproducente, adaptar modelos institucionales solo porque han probado ser muy eficientes en otros lugares"*[202]

Sin embargo, lo que señala el artículo 28 "El Estado contará con organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su

[201] Suprema Corte de Justicia www.scjn.gob.mx/2010/comunicacion/Paginas/16-Agosto-2011.aspx
[202] José Ayala Espino. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar,* Fondo de Cultura Económica. México. 2003, p. 102

cargo y en las actividades donde, de acuerdo con las leyes, **participe por sí o con los sectores social y privado**" es la clave para permitir una participación diferente a la *estatal* en el manejo del petróleo, lo que al mismo tiempo permitiría a instancias como la Suprema Corte dar nuevas interpretaciones al concepto de lo público, claro, desde una perspectiva eminentemente jurídica.

Por otra parte, podríamos preguntarnos ¿si la Suprema Corte de Justicia de la Nación al convalidar esos contratos interpreta fielmente el sentido y el espíritu de los art. 27 y 28 de la Constitución? y ¿qué si tomó en cuenta como referencias la Reforma a PEMEX del año 2008?, sobre los criterios jurídicos que invoca para que PEMEX realice contratos mercantiles y administrativos", se puede señalar que la resolución de la Suprema Corte no entra al fondo del asunto, pues por procedimiento primero se revisa si quien inicia un proceso (en este caso la acción de inconstitucionalidad) está legitimado para ello, es decir, si la parte actora es quien debe reclamar el acto, y en este caso la Corte decidió que no fue así, que la Cámara de Diputados no es la parte legítima para iniciar el proceso, y es por esto que tampoco hace alusión directa a la reforma de 2008, porque no tuvo la necesidad de "llegar hasta allá". Si la corte hubiera aceptado que la Cámara de Diputados era un actor legítimo para iniciar el proceso, entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hubiera visto obligada a discutir y resolver el fondo del asunto. En este sentido, la resolución de la Corte me parece más de carácter político que estrictamente jurídico.

PROPUESTA

De acuerdo con la Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008, la entidad paraestatal tiene como máximo órgano de decisión al Consejo de Administración (artículo 8), que se compone de quince miembros: 1) seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal; 2) cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; y 3) cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal. Asimismo, se señala que el Director General de PEMEX será designado libremente por el Presidente de la República.

Como se observa, el diseño institucional del máximo órgano de Petróleos Mexicanos no favorece la participación ciudadana, pues al no establecer de manera detallada quién conformará el Consejo, ni los requisitos que deben cubrir sus integrantes, se deja un marco amplio de discrecionalidad para la autoridad pública. De hecho, en la ley anterior de 1992 (Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios), se especificaba que uno de los integrantes del Consejo debía ser el Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con objeto de evitar daños ecológicos por la actividad petrolera, sin embargo, la ley actual ya no hace esa prevención.

Derivado de lo anterior, se propone un nuevo diseño institucional-normativo para fortalecer la dimensión pública en PEMEX por medio de una mayor representatividad ciudadana en su funcionamiento, la cual se sustenta en cuatro puntos:

1. Adicionar una fracción III al artículo siete de la Ley de Petróleos Mexicanos para Crear un Consejo Consultivo integrado por expertos, es decir, que cuenten con una trayectoria académica y de investigación ampliamente reconocida en el sector de su especialidad, donde se encuentren representados los ciudadanos en relación al impacto económico, social y ambiental de la actividad de PEMEX. Asimismo, se requeriría una sección séptima donde se detallen los perfiles de los integrantes y sus atribuciones, entre las que deben estar definir políticas de largo plazo y fungir como órgano asesor de PEMEX y cuyas recomendaciones sean vinculatorias.

2. Fortalecer la emisión de bonos petroleros ciudadanos y, sin asignar la calidad de socios, ampliar sus esquemas de representación como inversionistas, lo cual implica ajustar el apartado B de la Ley.

3. Modificar la fracción II del artículo siete para establecer que la designación del Director General de PEMEX no sea directa, sino que se sujete a una terna que presente el Presidente de la República ante el Senado, así como esta institución ratifica a los consejeros profesionales.

4. Reformar el artículo 9 de la ley para señalar de manera expresa y no discrecional quiénes serán los representantes del Ejecutivo Federal. Se sugiere al Secretario de Energía, de Economía, de Hacienda, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Desarrollo Social y de la Función Pública, de tal manera que las decisiones sobre la administración de PEMEX incorporen criterios transversales de carácter económico, ambiental y social.

LEY DE PETROLEOS MEXICANOS

Artículo 8o.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, a saber:

I. Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal;

II. Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos, y

III. Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, mismos que representarán al Estado y serán servidores públicos.

Para nombrar a los consejeros profesionales, el Presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, para su ratificación por mayoría absoluta.

Si el Senado de la República o la Comisión Permanente rechazare la designación, el Ejecutivo Federal le someterá una nueva propuesta.

En todo caso, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente resolverán en un plazo improrrogable de treinta días a partir de la fecha de presentación de la propuesta.

La falta definitiva de un Consejero Profesional será suplida por un Consejero sustituto quien concluirá el periodo correspondiente.

Los consejeros profesionales únicamente podrán ser removidos por las causas y conforme al procedimiento previsto en los artículos 12 y 13 de esta Ley.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Perry., (1979) *El Estado Absolutista en Occidente,* editorial siglo XXI. México.

Aguilar Villanueva, Luis F., (1996) "La silenciosa, heterodoxa, reforma de la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública,* núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México.

(1983) "Los objetos de conocimiento en la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública Núm. 54*., México. Instituto de Administración Pública.

(2006) *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

(2003) "La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México" en Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia (memorias) Luis Aguilar Villanueva (Coordinador) editorial ITAM, CIDE. Universidad Iberoamérica. México. marzo.

Arellano Gault, David, (1995) "Gestión pública en Estados Unidos" en *Revista gestión y política pública* vol. IV, *núm.1*, México, primer semestre. Centro de Investigación y Docencias Económicas. México.

Arellano, David y Enrique Cabrero, (*2005*) "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en *Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIV. Núm. 3 Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE),* México.

(2002) "Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en Revista Reforma y Democracia No. 23, Centro de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Ayala Espino, José, (1996) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Angel Porrúa,

(1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* Fondo de Cultura Económica. México.

(2002), *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Facultad de Economía de la UNAM.

(2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar,* Fondo de Cultura Económica. México., p. 102

Baena de Alcazar, Mariano, (2000) *Curso de Ciencia de la Administración**.*** Vol. 1 Cuarta Edición Reformada. Madrid. Editorial Tecnos.

Balandier, Georges, (1997) El desorden. La Teoría del caos y las ciencias sociales. Barcelona, Editorial Gedisa.

Bell, Daniel, (1973) *Las contradicciones culturales del capitalismo,* México, Alianza Editorial y Consejo Nacional para las Culturas y Artes.

Barzelay, Michael, (1998) *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael, (2003) *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**.,*** México, Fondo de Cultura Económica.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado**.*** Editores CLAD-Paidós, Buenos Aires

Bonnin C. J., (1808) (1982) "Principios de Administración" en *Revista de Administración Pública, Homenaje al Maestro Gabino Fraga*, México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Bodino, Jean., (1985) *Los seis libros de la República*, Madrid, España.

Borja, Jordi, (2000) "Ciudadanía y espacio público", en *Revista Reforma y Democracia, No. 12* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós, Caracas, Venezuela.

Jordi Borja, (2003) "La ciudad es el espacio público", en Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción ciudadana*, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, México, 2003,

Cabrero Mendoza, Enrique, (2005) *Acción pública y desarrollo local**,*** México, Fondo de Cultura Económica.

Carrillo, Ernesto. (2004), "La evolución de los Estudios de la Administración Pública: La cuestión del objeto" en *De la Administración Pública a la Gobernanza**,*** María del Carmen Pardo. (compiladora) El Colegio de México, México.

Colmeiro, Manuel, (1982) "De la ciencia administrativa" *Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga**.*** Noviembre.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2010) Editorial Sista. Enero

Cordero Nieves, Yolanda (2010) “Un sistema de mérito para el siglo XXI” en *Revista Reforma y Democracia No. 48, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.* Octubre

Christensen Tom y Per Laegreid, “El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia” en *Revista Gestión y Política Pública número 3* Volumen XIV. II semestre de 2001, p. 564

Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad.

Christensen, Tom y Per Laegreid, (2001) “El estado fragmentado: Los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia” en *Revista Gestión y Política Pública número 3,* Volumen XIV. II semestre. *Centro de Investigación y Docencias Económicas,* México.

De la Rosa, Luis (1982) “Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla,” en *Revista de Administración Pública No. 50*., ediciones Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Denhardt B. Robert. “Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina” en *Administración Pública. El Estado actual de la disciplina.* Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). Fondo de Cultura Económica.

Dror, Yehezkel (1996) *La capacidad de gobernar.* Fondo de Cultura Económica, México.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, Siglo XXI/UAM U-Azcapotzalco.

Elías Gutiérrez Salazar, Sergio, (2010) “La Administración Pública Federal durante la Cuarta República (Federal Social) Segunda Parte (1917-1977)” en *Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez (Coordinadores)* 200 años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática.

Eloisa del Pino y José M. Díaz Pulido (2011), “Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos” en *Revista Reforma y Democracia,* No. 49, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Febrero.

Elster, Jonh. (1996) *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*., Barcelona, Editorial Gedisa.

Evans, Peter. (2003) “El Hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa” en *Revista Reforma y Democracia Núm. 25*, Centro Latinoamericano para Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Falcao Martins, Humberto (1978); Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración; 1978,

Feswler W. James, “El Estado y su estudio: el todo y las partes, en Administración pública”. *Administración Pública El Estado Actual de la disciplina.* Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). Fondo de Cultura Económica.

Frederickson George H. (1992) “Hacia una Teoría del Público para la Adminisración Pública” en *Revista Gestión y Política Pública Vol. 1, Num. 1,* México, julio-diciembre*.* p. 17

Goodnow, Frank J. (1900) (1997) *Política y Administración en Clásicos de la Administración Pública* Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), México (Coedición) Fondo de Cultura Económica

Guerrero, Omar, (1982) *La Administración Pública del Estado Capitalista**,*** Barcelona. Editorial Fontamara.

(1986) La Teoría de la administración pública, México, Harla.

(2010) *La administración pública a través de las ciencias sociales**.*** México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

(2010) “El legado administrativo novohispano” en *200 Años de la Administración Pública en México.* Ricardo Uvalle Berrones (coordinador) Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México, p. 142

González Mateos, Alfonso (2001) “La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas” en Ricardo Uvalle Berrones. (Coordinador). *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático* Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México.

Habermas, Jürgen. (2001) *Más allá del Estado Nacional*, Madrid, Editorial Trotta.

Hayek, Friedrich A. (1990) *Camino de servidumbre**.*** Alianza editorial. México.

Heady Ferrel. (2000). *Administración Pública Una perspectiva comparada.* Fondo de Cultura Económica.

Hood Christopher (1989) *¿A public management for all seasons?, en Public Administration Vol. núm. 69.*

Informe de la O.C.D.E. (1991) "La Administración al servicio del público" Ministerio de Administración Pública M.A.P. Madrid.

Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006,

Instituto del Banco Mundial en Kunh, Thomas (1980) *La estructura de las Revoluciones Científicas*. México, Colección Breviarios del Fondo de Cultura Económica

Kaufmann, Daniel del Instituto Brookings Aart Kraay, del Banco Mundial de Desarrollo de Investigaciones de economía del Grupo Massimo Mastruzzi, Instituto del Banco Mujndial en http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

Krueger Anne O.,(1974) The Political Economy of the Rent- seeking Society. American Economic Review, Vol. 64m 3, 6/Cambridge.

Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. *Última Reforma DOF 28-11-2008.* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/206.pdf

Lynn Naomi B y Aaron Wildavsky (1999) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina. Estudio Introductorio de Hugues Harry Lhérisson.* México. Fondo de Cultura Económica.

Martín, Guillermo (2003), "Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista" en *Revista Reforma y Democracia No, 25*, Centro Latinoamericano para Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Márquez Rábago, Sergio R. (2002) *Evolución Constitucional Mexicana.* México, Editorial Porrúa.

(2007) "Estado de Derecho en México" en *Revista Lex . Difusión y análisis y No. 145,* Tercera Época. Año XI. Editora Laguna, S. A. de C.V. México, Julio de, p. 1.

Mayntz, Renate. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en Revista Reforma y Democracia No. 21, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. Octubre.

Méndez, José Luis (1999) ¿"Vieja o nueva administración pública?. Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, en *Revista Reforma y Democracia, núm. 13*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. Febrero.

Nicholas L. Henry, “La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro” en *Administración Pública El Estado Actual de la disciplina*. Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). Fondo de Cultura Económica.
Morales, Carlos Antonio (1998) “Suministro de servicios sociales a través de Organizaciones públicas no estatales” en *Lo público no estatal en la Reforma del Estado.* Editorial Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y editorial Paidós. Caracas, Venezuela,

North C. Douglass. (1994) *Estructura y cambio económico*, Madrid Alianza Editorial.

Olivan, Alejandro (1982) “Idea general de la administración” en *Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga.* Noviembre

Ormond Derry y Elke Löfler, (1999), “Nueva Gerencia pública: ¿qué tomar y que dejar?” en *Revista Reforma y Democracia No. 13,* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. Febrero.

Ortiz de Zúñiga, Manuel. (1982) “Idea general de la administración y del derecho administrativo” en *Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga*. Noviembre

Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison Wesley.

O`Donell, Guillermo, (2001) “La irrenunciabilidad del Estado de derecho” en *Instituciones y Desarrollo,* Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Pan Suk Kim, (2007), “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno” en *Revista Gestión y Políticas Púbicas Vol. XVI Núm. 2, Centro de Investigación y Docencias Económicas,* México.

Peters, B. Guy (2004) “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en María del Carmen Pardo (compiladora) *De la administración pública a la gobernanza,* México, El Colegio de México.

(2005) “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? en *Revista Foro Internacional Núm. 4* Vol, XLV Octubre-Diciembre

Petróleos Mexicanos, *Historia de Petróleos Mexicanos*, 12 de diciembre de 2008, 10 de febrero de 2010. http://contratos.pemex.com/portal/index.cfm

Pino, Eloisa del y José M. Díaz Pulido (2011), “Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos” en *Revista Reforma y Democracia,* No. 49, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, Febrero.

Prats Catalá, Joan (1995) “Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas, en Reforma y Democracia” en *Revista del CLAD. No. 3.* Caracas.

(2001) “La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México” en *Revista Prospectiva No. 19*, noviembre

Przeworski, (2001) “Una mejor democracia, una mejor economía”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (Estudio preliminar y compilación), UNAM y Editorial Plaza y Valdés,

Popper R. Karl (1993) *La lógica de la Investigación Científica*, Madrid, Editorial Tecnos.

(1991) *Conjeturas y refutaciones.* Editorial Paidós. Madrid, Barcelona.

(1991) *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Editorial Paidós

Posada de Herrera, José (1982) “Lecciones de Administración” en *Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga.* Noviembre

Prats Catalá, Joan. (2001) “La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México” en *Revista Prospectiva No. 19,* noviembre

Rabotnikof, Nora (2005) *En busca de un lugar común. Lo público en la Teoría política contemporánea,* México. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

Restrepo Darío I., (2003) “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas” en *Revista Reforma y Democracia No. 25 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas Venezuela.*

Rivas, Francisco de las y Juan Luis Sanz (2000) “Sobre la Arquitectura del espacio público contemporáneo” en Ramón Mario Castrillo, Ciudad Territorio y patrimonio, materiales de investigación, Alfonso Álvarez Mora (coord), Programa de Doctorado 1998-2000, Instituto Universitario de urbanística.

Rodríguez, Israel (2011) “Cede Pemex a empresas privadas producción de campos maduros” en *La Jornada*. 19 de agosto.

Sánchez González, José Juan. (2001) *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y su estudio,* México. IAPEM, Plaza y Valdez.

(2010) "la Administración Pública en la Dictadura Porfirista" en *200 Años de la Administración Pública en México*. Ricardo Uvalle Berrones (coordinador) Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México,

(2007) *Estudio de la Ciencia de la Administración.* Instituto de Administración Pública del Estado de México. IAPQROO., y Miguel Ángel Porrúa- México.

Santana Rabell, Leonardo., "Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos". en *Revista Reforma y Democracia.* No. 17, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela

Sartori, Giovanni, (2006) *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*., Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Souza Santos, Bonaventura; En busca de la ciudadanía global, en www. fedaeps.org; Universidad de Coimbra, Portugal. University of Wisconsin Madison, EUA;

Schmitt, Carl, (1981) *Teoría de la Constitución.* Editora Nacional. México.

Tocqueville, Alexis de, (1982) *El Antiguo Régimen y la revolución.* Fondo de Cultura Económica. México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984) *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública.* México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

(2002) "El Estado, la Administración Pública y las Ciencias Sociales", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM.

(2000) "Repensando los Espacios Público y Privado"., Vol. 4, en *Revista Gestión y Gobierno*. Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.

(2007) *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea* Instituto de Administración Pública del Estado de México.

(2008) "De la Racionalidad Exhaustiva a la Racionalidad Heurística" en *Formación en Ciencias Sociales en México. Una mirada desde las Universidades*. Asociación para la acreditación y la Certificación en Ciencias Sociales.

(2008) “Gestión de lo Público” en El Léxico de la Política en la Globalización. Nuevas realidades, viejos referentes. (Coordinadores) Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez.

(2009) “Condiciones procesos y tendencias de la Administración Pública Contemporánea” en *Revista Convergencia*, Núm. 49. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México.

(2010) *Nuevas racionalidades de la gestión pública*. Editorial Instituto Administración Pública del Estado de México. Toluca.

Waldo, Dwight. (1987) (1999) “Una Teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política” en *Administración Pública El Estado Actual de la disciplina.* Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (2007) *Sociología del poder. Los tipos de dominación***.** Madrid, Alianza Editorial

Weber, Max (1973) *La Ciencia como vocación***,** Madrid, Alianza Editorial.

White, Leonard.,(1926) *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Macmillan Publiching Company.

Willoughby, W.F., (1927) *Principles of public Administration*, whit Special Reference to the National and State Governments of the United States, Washington, Brookings Institution.

William A. Niskanen, (1971), *Bureaucracy and Representative Govermment.* Chicago Aldine-Atherton.

Woodrow, Wilson. (1987) (1997) “El Estudio de la Administración” en *Clásicos de la Administración Pública*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), México (Coedición) Fondo de Cultura Económica.

Zabludovsky, Gina, (2009) *Intelectuales y burocracia. Vigencia de Max y Weber,* Ed. Antropos, UNAM, FCPyS**,** México, 2009.