

## 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 específico 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 fórmula 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 como vínculo para ordenar el poder sobre la idea de que sea no sólo 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 las esferas individual y 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 normas escritas– sean el medio que estimula las capacidades individuales, al mismo tiempo que establece las restricciones encaminadas a frenar prácticas 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 cuanto 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 específico –aplicación a personas–. Esto implica que permiten ordenar y gobernar a la sociedad invocando la ejecución de la ley en términos de igualdad.

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 los cuales elige 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 éste 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 más 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 éste 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, más aún 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 sólo 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 esté a cargo de las autoridades legales y legítimas.

### **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 más 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 surgen 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 lo 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 en cuanto a 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. Éstas 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 más nacional, lo cual implica la necesidad de disponer de órganos de administración más 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 que una 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 tiene 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, ya 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 distinciones 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<sup>70</sup> y permite, a la vez, formar la

<sup>70</sup> “[...] 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.

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 institución que tiene a su cargo la atención de los asuntos públicos y por tanto, la solución 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, toda persona tiene los márgenes de hacer o no 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 éstas son para preservarla de modo imperativo.

El poder público es legítimo en la medida en que tiene aceptación por parte de los gobernados: esto implica que su alcance y límite institucional inician cuando se respeta y preserva la libertad 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 en la vida es 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<sup>71</sup> 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 sólo 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 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 importantes que tiene a su cargo la autoridad constituida de manera legal y legítima.

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 las 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 dañando, en consecuencia, tanto a las personas como al patrimonio que posean.

---

<sup>71</sup> “[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.

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 si 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 un 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 específica. 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 favorecer 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 un 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 *Politics 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 esta investigación 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 donde 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 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".<sup>72</sup>

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 estadounidense 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 funciones política y administración, esa armonía que debe existir si se quiere que el gobierno funcione bien”.<sup>73</sup>

Al respecto establece que hay tipos de autoridad en los ámbitos del gobierno en los términos siguientes “aplican la ley en casos concretos [...] se le conoce como autoridades judiciales, [...] encargadas de supervisar que se cumpla

<sup>72</sup> Frank J. Goodnow, “Política y administración” En: Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche, México, 1999. p. 101.

<sup>73</sup> *Ibid.* pp. 101-102.

la voluntad del Estado [... son] las autoridades ejecutivas. [...] y las que atienden las actividades científicas y técnicas, comerciales de gobierno [...] son las autoridades administrativas”.<sup>74</sup>

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”.<sup>75</sup> 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 autoridad expresiva, ya que por la naturaleza misma de las cosas, ésta última puede volverse mucho más representativa del pueblo que la autoridad ejecutante”.<sup>76</sup>

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”.<sup>77</sup> 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 quintuple de la división de Poderes agregando al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dos más: el poder administrativo y el electoral.

---

<sup>74</sup> *Ibid.* p. 97.

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 100.

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 101.

<sup>77</sup> *Ibid.* p. 101.

De este modo aumenta en el 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 Willoughby, en la insuficiencia de la división de Poderes. De ahí su propuesta de cinco poderes que tienen importancia en la organización y funcionamiento del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, administrativo y electoral, 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 términos 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 *Introduction to the Study of Public Administration* y 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”.<sup>78</sup>

---

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

Relaciona la Administración Pública con el Estado y la caracteriza del modo siguiente:

“La Administración Pública es la administración de hombres y materiales para realizar los propósitos del Estado”.<sup>79</sup> 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”.<sup>80</sup>

En este sentido, “El objetivo de la Administración Pública es la eficiente dirección de los asuntos públicos”.<sup>81</sup> 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”.<sup>82</sup> 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, que es retomado por la línea de los estudios de la organización, al amparo de las ideas de Frederick Taylor, quien escribe en 1911 *The Principles 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 once ensayos que denominaron *Papers on the Science of the 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.

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 132.

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 anterior 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”.<sup>83</sup> 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”.<sup>84</sup>

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 Pendleton 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”.<sup>85</sup> 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”.<sup>86</sup>

El modo en que Pendleton 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 Pendleton 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 que se encuentra en una posición legalmente subordinada”.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Herring E. Pendleton, “La Administración Pública y el interés público” en *Clásicos de la [...]* p. 182.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 186 -187.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 187.

En enero de 1937 expertos reconocidos en los asuntos del gobierno y la administración gubernamental, como Louis Brownlow, Charles E. Merriam 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”.<sup>88</sup>

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”.<sup>89</sup> 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”.<sup>90</sup>

En este sentido es importante destacar, 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 funcione 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 allegado trabaje sobre principios de orden, reorganización y responsabilidad, a fin de apoyar con 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

<sup>88</sup> Louis, Brownlow, *et al*, “Informe del Comité Presidencial sobre Administración” en *Clásicos de la [...] p. 209.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 209.

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 Dwight 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”.<sup>91</sup>

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:

“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 que 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”.<sup>92</sup>

Con claridad meridiana Waldo puntualiza lo que limita la comprensión 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

---

<sup>91</sup> Waldo Dwight, “El Estado Administrativo: Conclusión”. En: *Clásicos de la [...]*, p. 300.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 300.

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 prácticas de la empresa estadounidense pueden ser aceptados por la administración gubernamental sólo con ligeras reservas”.<sup>93</sup>

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 a 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 de administración’ como tal en que sean posibles la preparación y la especialización”.<sup>94</sup>

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.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 301.

<sup>94</sup> *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 of 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; R. S. Parker escribe en 1973 “*The end of 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.<sup>95</sup>

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 ‘enseñar para’ adiestrar y ha sido la despreocupación de lo realmente importante, ‘enseñar, acerca’, educar [...]”.<sup>96</sup>

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”.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio*. IAPEM, Plaza y Valdez, México, 2001. pp. 213-214.

<sup>96</sup> Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986. p. 65,

<sup>97</sup> José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia* [...], p. 218

Sin embargo, autores como Gerard Caiden en su trabajo “*In Defense of Public Administration*”, Vol. 24, No. 3, Australia (1965); Vincent Ostrom (1973) en su trabajo “*The Intellectual Crisis in American Public Administration*”, Alabama, University of Alabama Press,<sup>98</sup> 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 Vincent Ostrom que en su trabajo *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, plantea la categoría “administración democrática” y con base en las ideas de la teoría de la elección pública trabaja los siguientes conceptos: 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.<sup>99</sup>

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 no creciera el estudio de la Administración Pública. 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

<sup>98</sup> Autores citados por José Juan Sánchez González. *Ibid.*, pp. 216 y 219.

<sup>99</sup> 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.

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 [...])<sup>100</sup>.

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 reinención 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, gobiernos orientados a la comunidad, a la competencia, al mercado, gobiernos exitoso, empresarial, descentralizado”<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> José Juan Sánchez González. *La Administración [...]*, p. 213.

<sup>101</sup> David Arellano, Gault. “Gestión pública en Estados Unidos”. En: *Gestión y Política Pública* Vol. IV, Núm.1, México, primer semestre de 1995. Centro de Investigación y Docencias Económicas. pp. 131 y 132.

También conviene destacar en esta línea la postura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 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”.<sup>102</sup> 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 qué 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 intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna”.<sup>103</sup>

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

---

<sup>102</sup> Informe de la OCDE, “La Administración al servicio del público”, Ministerio de Administración Pública (MAP), Madrid. 1991.

<sup>103</sup> David Arellano, Gault., Op.Cit., p. 142.

y la reinención del gobierno coinciden con mucho en los planteamientos de este enfoque”.<sup>104</sup>

En 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 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.

---

<sup>104</sup> 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.

Sin embargo, en una postura más realista y alentadora, D. 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”.<sup>105</sup>

Las ideas de Waldo son valiosas para destacar que la Administración Pública se esfumó 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.

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.

---

<sup>105</sup> 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, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 133.

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”.<sup>106</sup>

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 de la 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”.<sup>107</sup>

Por su parte, Nicholas I. Henry en su trabajo “*La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro*”, destaca la categoría “valores 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 las administraciones pública y 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

---

<sup>106</sup> Robert, Denhardt B, “Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina”. En: *Administración Pública. El estado actual* [...] p. 90.

<sup>107</sup> James W, Feswler, “El Estado y su estudio: el todo y las partes”, en *Administración Pública. El estado actual* [...] p. 147.

dinámico, lo público de la Administración Pública se refería a los fenómenos que afectaban al interés público”.<sup>108</sup>

### 3.3 Hacia la recuperación de lo público.

En 1987 en una conferencia que dictó 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 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 gerencial reclame para sí, el estudio de la Administración Pública.

En primer lugar la distancia entre la ciencia política y la Administración Pública, Waldo la 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”.<sup>109</sup>

En segundo lugar está el hecho de que la Administración Pública no participará en el movimiento del conductismo que impactó en las ciencias sociales “Otra razón de la baja estima de la Administración Pública –en algunos sentidos lo opuesto al espíritu de las 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.”<sup>110</sup>

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

<sup>108</sup> Nicholas L. Henry, “La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro”. En: *El estado actual* [...] p. 56.

<sup>109</sup> Waldo Dwight, “Una Teoría de la Administración Pública [...] p. 127.

<sup>110</sup> *Ibidem.*, p. 129.

pronto y decisivamente del área de las políticas”.<sup>111</sup> En cuarto lugar, la falta de 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?”.<sup>112</sup> 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”.<sup>113</sup>

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”.<sup>114</sup>

Frederickson para formular un planteamiento ordenado sobre la Administración Pública y el público sigue un camino que considera: “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”.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> *Ibidem.*, p. 129.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 130.

<sup>114</sup> George, Frederickson, “Hacia una Teoría del Público para la Administración Pública”. En: *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, núm. 1, México, julio-diciembre de 1992, p. 7.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 8.

Para el autor, estas 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. Esta 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”.<sup>116</sup>

Sin embargo, como bien apunta Frederickson “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”.<sup>117</sup>

En un ejercicio interesante esboza el perfil de una “teoría general del público para la Administración Pública” que “debe ser única, diseñada no sólo para el propósito de desarrollo de la teoría, sino para guiar a los que se dedican al servicio público”.<sup>118</sup> 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 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

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 21.

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 *Ombudsmen*, las leyes de transparencia”;

- 4) considerar la benevolencia<sup>119</sup> en favor del ciudadano, ya que “La finalidad de la Administración Pública debe ser un concepto del público que se base en la benevolencia, donde está considerado el sentido del servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la Administración Pública”.<sup>120</sup>

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: los enfoques clásico y 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 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”.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> “... 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.

<sup>120</sup> *Ibid.*, pp. 21-24.

<sup>121</sup> Ernesto Carrillo, Op. Cit., p. 23.

Puntualiza que si fuera necesario elegir una definición de las múltiples que hay sobre la Administración Pública:

“[...] 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”.<sup>122</sup>

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”.<sup>123</sup>

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.

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 55.