

INTRODUCCIÓN

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 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 las 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, en 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 soslaye lo público como 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 especifica 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 XX 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 tanto del Estado, como 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 en 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 continuo 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 sociales no explosivos –revuelta, golpe de Estado– 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 impidan 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, cuyo objetivo es 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 produce 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.

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

En el primer capítulo “Factores estructurales que originan la Administración Pública moderna. La distinción entre 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.

Bajo el título “Antecedentes de lo público en la Administración Pública Moderna”, el segundo capítulo, estudia lo público teniendo como referente central a la ciencia de la Administración Pública que, desde 1808 y con su fundador Juan Carlos Bonnín, 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 científicidad que conjuga su objeto de estudio y su método de investigación.

El tercer capítulo “Lo público de la Administración Pública en la visión Norteamericana” 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, desde 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 a un 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, 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 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.

El quinto capítulo “El fundamento público de la Administración Pública Contemporánea”, 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, la cual 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 “Lo público Estatal en México”.