

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA

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

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

2.1 Preámbulo

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

En este sentido, la amplitud y complejidad de la Administración Pública³⁴ moderna tiene como espacio de validez institucional al propio Estado de

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

Derecho, lo cual implica que su legalidad sea un imperativo para que los ciudadanos, las personas civiles y los grupos de la sociedad tengan la confianza de que únicamente funciona en razón de normas universales autorizadas para asegurar la vida de las personas, así como la posesión de sus propiedades legítimas.

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

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

La esfera pública moderna tiene antecedentes en la ciencia³⁵ de la administración que se funda en 1808 y que abre el horizonte para categorizar a la propia Administración Pública como la actividad que el Estado lleva a cabo en la sociedad, y cuyo contenido público nace, se fortalece y consolida en razón de cómo lo individual y lo colectivo se entrelazan para dar vida a una convivencia que se sustenta en la libertad, la igualdad y las normas de la democracia. Éstas son el el fundamento de la Administración Pública sobre la base de que en la vida colectiva se encuentran las características

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

que permiten calificarla por su naturaleza pública y social. Lo público de la Administración Pública no es un dato más o evidente, sino que hay preguntas y respuestas sobre su importancia, lo cual implica en que los diversos campos del conocimiento moderno tiene acepción y explicación.

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

2.2 Lo público en la ciencia de la Administración

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

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

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

³⁶ Omar Guerrero, *Op. cit.*, p. 90.

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

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

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

La tesis de la revolución francesa es de carácter moderno, lo cual implica que las instituciones que propone tienen como punto de partida los derechos del hombre y los derechos del ciudadano.³⁹ Esto significa que se propone la

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

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

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

existencia de una sociedad liberal que permita con los valores de la democracia, la construcción de un poder político limitado y respetuoso de los ámbitos de la privacidad. Se reivindica así, la privacidad de las personas en un marco de libertades civiles y políticas, lo cual explica que el poder no puede ni debe ser arbitrario, sino sometido a las normas y las leyes que garantizan su contenido público, a fin de generar no sólo certidumbre, sino garantía para no lastimar a las personas, ni a sus propiedades.

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

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

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

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

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

“Las leyes materia de código administrativo son pues aquellas por medio de las cuales el Estado estatuye sobre los ciudadanos en las cosas comunes a todos, sobre las propiedades como constituyendo la riqueza pública y sobre las acciones como actos que interesan al orden público y a toda la ciudad; en ello se ve que difiere del código civil. Pero ordena, asimismo, respecto de las personas, los bienes y las acciones: 1) porque es imposible concebir las leyes sin que dichas leyes consideren simultáneamente esos tres objetos; 2) porque todas las leyes estatuyen sobre las personas y las propiedades, y sobre las propiedades a causa de las personas”.⁴¹

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

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

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

En una visión de cuidado público, Bonnin asevera:

“Es pues sobre todo de la bondad de la administración de donde resultan la prosperidad pública y la seguridad individual; pues situada entre el gobierno y los ciudadanos, y reglamentando las relaciones de éstos con el Estado, su acción abarca todos los instantes de la vida del hombre porque dirige sus actos y sus voluntades”.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*, p. 171.

⁴² *Ibid.*, p. 173.

⁴³ *Ibid.*, p. 182.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 184.

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

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

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

“Pero como la dirección y la gestión de los asuntos públicos y la ejecución de diversas leyes abarcan varias gestiones diferentes, conforme a las diversas necesidades del Estado, es fácil advertir que hay que distinguir en la administración general a la Administración Pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.”⁴⁷

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

“El interés público exige cierto orden establecido para su conservación y ese orden se compone tanto de los agentes designados para que su

⁴⁵ *Ibid.*, p. 211.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 219.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 229.

mantenimiento como de las reglas que deben hacer observar, reglas basadas en las propias relaciones sociales, de las que son consecuencias, y que son los lazos de la sociedad, como esas relaciones de las que emanan”.⁴⁸

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

“[...] relaciones públicas son aquellas por medio de las cuales los individuos son considerados cónyuges, célibes, reclutas, militares, marineros, propietarios o no propietarios, contribuyentes, agricultores, fabricantes, comerciantes, artesanos, profesando la medicina y los estados que se vinculan con ella; cultivando las ciencias o las artes, aprendices o alumnos, criados, indigentes o lisiados; en fin gozando de sus derechos políticos o civiles, o no gozando de ellos”. Mientras que las “relaciones civiles [...] se encuentran bajo el dominio de la administración como individuo, es decir, que la autoridad y las leyes administrativas sólo reglamentan lo que incumbe individualmente, haciendo caso omiso de sus relaciones sociales, aunque en ese caso la acción de la administración tenga como propósito el mantenimiento del orden público”.⁴⁹

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

2.3 Naturaleza social de la Administración Pública

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

⁴⁸ *Ibid.*, p. 234.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 235-236.

La naturaleza social de la Administración Pública no es algo dado, sino que se explica en razón de que las personas se reconocen a sí mismas que no tienen los elementos últimos para vivir y convivir. Esto significa que los aspectos sociales de la Administración Pública se ordenan mediante relaciones de colaboración que se fincan en condiciones de vida que necesitan impulsarse, ateniendo a la premisa de que lo individual no es incompatible con lo social y que éste es necesario para asegurar una mejor convivencia e intercambio entre los miembros de la sociedad civil. Por eso la Administración Pública tiene alcance social desde el momento en que se ocupa de la vida de todos, lo cual implica atención, seguridad, protección y normas que permitan a las personas y su propiedad tener las mejores condiciones para su desarrollo y productividad.

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

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

Así, las relaciones sociales son el punto de partida para situar las tareas complejas de la Administración Pública y es el momento en que al organizar la vida en común, lo hace sobre la base de la riqueza que son las relaciones sociales sujetas a reglas de convivencia que es importante salvaguardar y cumplir. Por ello:

“El principio fundamental de la comunidad se encuentra en las relaciones sociales que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y que tienen por

elemento las necesidades de los mismos en la sociedad. De aquí emanan también los derechos naturales, base común de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y éste la causa y objeto de la legislación en general. Por consecuencia, las relaciones sociales son el primer elemento de la administración”.⁵⁰

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

Sin duda, las relaciones sociales son lo que justifica la existencia institucional de la Administración Pública, entendida como una acción común que se ocupa y preocupa de todos los miembros de la comunidad. Lo relevante en lo social es que alude a una forma de la convivencia que es fundamental cuidar y estimular para dar paso a un mejor desarrollo que asocie lo individual y lo colectivo. Lo social es el componente más relevante de una forma de desarrollo que permite sumar esfuerzos, energías y compromisos para que la organización de la vida productiva sea más efectiva. En consecuencia, las

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

⁵⁰ *Ibid.*, p. 382.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, p. 382.

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

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

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

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

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

⁵³ *Ibid.*, pp. 382-383.

En ningún momento debe entenderse que el poder de la Administración Pública es para limitar a las personas; por el contrario, en la sociedad moderna es un camino para que las fuerzas productivas sean estimuladas con lo mejor de su desarrollo, asegurando que las relaciones sociales se preserven sin más objetivo que el desarrollo de todas las partes de la sociedad.

Es fundamental, para los fines colectivos, que la Administración Pública tenga a su cargo tareas que respondan no sólo al interés público, sino a la importancia de que las relaciones sociales sean estimuladas con acciones benéficas y protectoras que contribuyan a un desenvolvimiento armonizado que permita combinar lo que concierne a lo privado y lo que es del espacio público.

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

Si las relaciones sociales logran consolidarse como parte del conjunto denominado sociedad civil, significa que la Administración Pública cumple con éxito sus tareas. Para ello es necesario que se valore como el gobierno de la comunidad, lo que implica que es un poder común que tiene como objetivo la armonía de las partes que integran la vida comunitaria. De ahí que la Administración Pública no sea entendida como un mal “necesario”, sino como un poder benevolente y realizador que forma parte de la vida de la sociedad, a la cual responde con acciones y reglas que permiten conjuntar una diversidad de intereses sobre la lógica de la asociación.

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

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

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

En efecto, las reglas que la administración aplica son el resultado de la conservación de la sociedad, lo cual incluye desde luego, costumbres, creencias, tradiciones, símbolos y prácticas que la caracterizan como un cuerpo diverso de partes, pero entrelazado en lo fundamental con fines de gobierno y administración colectiva. Tanto la estabilidad como la seguridad y la regularidad, son los aspectos medulares de por qué la sociedad tiende a la conservación y preservación por ser condiciones necesarias que la definen como un cuerpo orgánico y funcional. En este caso,

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

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

- 1) “Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de la comunidad es el principio de la administración;

⁵⁴ *Ibid.*, p. 385.

- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad, y
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución, la ejecución de las leyes de interés general”⁵⁵

De este modo, la naturaleza social de la Administración Pública es el camino para comprender mejor el espacio de lo público sobre la base de personas, relaciones, intercambios, intereses compartidos, costos asumidos y beneficios distribuidos. Con la naturaleza social de la Administración Pública sus tareas generales y comunes, es decir, públicas, son la parte más visible que corresponde al mundo de las reglas institucionales, que al tener su origen en los principios de la propia administración, indican el modo en que sus acciones están moldeadas para asegurar la felicidad de los miembros de la vida comunitaria.

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

2.4 Administración Pública como cooperación

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

En efecto, en la medida que las actividades comerciales, productivas e industriales registran un mayor grado de desarrollo es imperioso que la Administración Pública las aliente, proteja y estimule para dar paso a ventajas

⁵⁵ *Ibid.*

compartidas que demanda la vida moderna. Por tanto, la organización de la Administración Pública es fundamental para llevar a los procesos productivos y distributivos sobre la base de atender, procesar y satisfacer las demandas que se formulan.

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

Para ese fin, tiene tareas y responsabilidades que permiten, por áreas de competencia, abordar problemas diversos que demandan formas de solución, tomando en cuenta que los problemas colectivos no son únicos, sino que reúnen elementos variados en su forma, definición y solución. En consecuencia, la Administración Pública se ocupa de la estructura y funcionamiento de la sociedad teniendo como punto de partida “la gestión de la responsabilidad”,⁵⁷ dado que tiene como objetivo específico “... la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses, y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a reglas de un superior”.⁵⁸

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

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

⁵⁷ Alejandro Olivan, “Idea general de la administración”. En: *Revista de Administración* [...], p. 105.

⁵⁸ *Ibid.*,

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

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

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

La cooperación es una característica esencial de la Administración Pública moderna. No es una referencia sin valor, sino que ese valor se traduce en la existencia de un modo de funcionar que las instituciones realizan para llevar a cabo las tareas de gobierno y administración.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 109.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 110.

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

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

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

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

La Administración Pública como cooperación es un sistema de relaciones, capacidades, recursos, atribuciones y organismos, que funciona sobre la base de la unidad de mando y la coordinación de los elementos que la integran, con el fin de que tanto el interés público como el espacio de lo público, tengan los

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

elementos fundamentales que permiten nutrir la capacidad productiva de la sociedad y desde luego, que se mejore la recaudación de los impuestos para estructurar los recursos que se destinan a la vida en común, misma que exige atención y respuestas de manera ininterrumpida.

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

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

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

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

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

sean letra vigente, respetando los ámbitos de acción que corresponden a los individuos y a la comunidad.

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

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

“La felicidad y expedición de sus movimientos, la consecución de sus benéficos fines dependen de su buena organización, del orden y regularidad de todas las diversas partes de que se compone, y de la convivencia de las leyes que le sirven de precepto: y esta buena organización consiste en que el mismo elocuente orador [...] ha llamado omnipresencia de la administración”.⁶³

La Administración Pública, entendida como cooperación, tiene como objetivo que la desigualdad de los individuos no se reproduzca, sino que disminuya para evitar condiciones explosivas de vida. El desafío que la Administración Pública tiene para diluir las prácticas de la desigualdad social es mayúsculo, sobre todo porque los valores centrales de la sociedad moderna centran en uno

⁶³ Ortiz de Zúñiga, *Op. Cit.* p. 128.

de ellos –igualdad– una importancia creciente para que tenga vigencia en la esfera pública⁶⁴ de la sociedad.

En este caso, el valor de la igualdad –formar espíritu público, relaciones comunitarias, así como derechos y obligaciones– que significa ausencia de privilegios, es uno de los aspectos más complicados para evaluar las capacidades de la Administración Pública, tomando en cuenta el desarrollo de las fuerzas productivas, los sistemas de generación de la riqueza y los procesos de distribución que la sociedad instituye. Su contrario, que es la desigualdad social, no sólo forma ambientes desfavorables, sino que propicia un sentimiento de desventaja en los individuos que la padecen de modo ostensible, con lo cual disminuye el prestigio de la propia Administración Pública.

Cuando el sentimiento de marginación o exclusión se apodera de los ciudadanos, no hay confianza en la Administración Pública y se forma así, una atmósfera que desfavorece el trabajo de cooperación que lleva a cabo. Cuidar la proporción entre medios y fines, entre objetivos y metas, entre decisiones y acciones, pone a prueba la capacidad cooperativa de la Administración Pública, situación que se debe cuidar en todo momento para evitar la desilusión de los ciudadanos en lo que realizan las autoridades de la comunidad civil y política.

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

“La acción administrativa debe ejercerse sobre los hombres y las cosas [...] La acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos a un fácil abuso [...] El orden social exige que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y

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

en vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora”.⁶⁵

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

La Administración Pública es un campo de estudio que tiene cimientos teóricos y metodológicos que se forman a partir de la sociedad moderna, el Estado de Derecho, así como de los procesos que alimentan las interacciones entre las personas, los grupos y las autoridades, tanto en el ámbito privado como de lo público. Ningún campo de estudio se forma si antes no existen las condiciones objetivas que lo caracterizan por cuanto a su identidad y sustento.

En el caso de la Administración Pública, su razón existencial⁶⁶ no es de nomenclatura, sino que su ser institucional, organizacional y funcional se enlaza con la complejidad productiva y distributiva de la sociedad. Esto significa que el nexo entre condiciones de vida y capacidad administrativa es indisoluble, lo que permite corroborar que la propia Administración Pública es el modo en que se organiza⁶⁷ la actividad del Estado en la sociedad para llevar a cabo el cumplimiento de tareas generales.

El valor público de la Administración Pública tiene su origen en que se ha constituido en el gobierno de la comunidad, es decir, de lo compartido, lo visible y lo accesible. Es la institución que se ocupa y preocupa de que las

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

⁶⁶ “La Administración Pública es una actividad humana, histórica, ancestral, antigua que se encuentra presente en las primeras civilizaciones de la humanidad. Debido a que nace de las formas originales de gobierno –*polis, res pública, imperium* o ciudades-Estado– para practicarse en los grandes imperios, en donde adquiere mayor grado de especialización, complejidad y división del trabajo [...] La Administración Pública es una actividad única, indivisible, imprescindible, perfectible, especializada y compleja que encuentra sus basamentos en el marco del derecho público y en el apego a la Constitución, así como por su orientación marcada por el interés público”. José Juan Sánchez, *Estudio de la Ciencia de la Administración*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, IAPQROO, México. 2007, p. 79.

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

personas y las propiedades tengan reglas de protección y seguridad que permitan su existencia real. En este caso, lo que corresponde a lo público y lo general define el universo estructural, organizacional y funcional de la Administración Pública sobre la base de que sin su acción, se frena tanto el desarrollo individual como el colectivo.

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

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

Por tanto, sin referencia a la libertad y la igualdad, se corre el riesgo de reentender a la Administración Pública en su carácter instrumental, cuando esta parte que también la caracteriza, es el resultado de su modo de existencia, no punto de partida que permita identificar su complejidad institucional y organizacional.

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

- 1) la distinción e interacción de la sociedad y el Estado;
- 2) la distinción e interacción entre lo privado y lo público;
- 3) la dinámica de las relaciones de sociabilidad;
- 4) la formación de un espacio común que se organiza en términos civiles y políticos;
- 5) la realización civil y política que demanda la intervención benevolente de las instituciones administrativas.

Como objeto de estudio,⁶⁸ la Administración Pública es la primera ciencia social del mundo moderno, dado que su comprensión, análisis, definición y argumentación que se sistematizan en la categoría “ciencia de la administración”, dan cuenta de que es un campo de estudio que alcanza madurez cognoscitiva por cuanto la realidad que la genera acredita actores, hechos y tiempo que se enlazan para dar paso a la estructuración de un conocimiento que se nutre de elementos normativos y empíricos. El análisis de los hechos (Ortiz de Zúñiga) y la formulación de principios (Bonnin) son la clave para entender cómo la Administración Pública es analizada con método, lo cual implica que ciertas partes de la realidad son seleccionadas para darles tratamiento teórico y metodológico.

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

En su origen decimonónico, el método que los estudios adoptan para analizar y categorizar a la Administración Pública como un objeto de estudio es el

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

positivismo. La influencia del mismo es producto de cómo se entendía y explicaba el desarrollo de la sociedad industrial que con sus potencias científicas, conlleva al estudio racional de los hechos, la manipulación creativa de los mismos, la importancia del tratamiento riguroso de los problemas para evitar la especulación, el descubrimiento de leyes y principios, así como el análisis objetivo de los hechos que dan vida al orden social vigente.

En consecuencia, la ciencia de la Administración Pública tiene una herencia positivista, pero ello no impide caracterizar a los asuntos públicos como la parte medular de la racionalidad analítica que fundamenta a la literatura publiadministrativista que tiene como preocupación indagar el origen y el desarrollo de la misma en relación a ciertas condiciones de vida. Más allá de que el positivismo caracterice el alcance y las propuestas de la ciencia de la Administración Pública, lo importante es destacar que la materia central del análisis son los asuntos públicos, los cuales fundamentan la existencia institucional de la Administración Pública. Es importante puntualizar esta situación con el fin de recuperar el valor científico de la Administración Pública, lo cual implica que se asocian tanto el objeto de estudio con el método de investigación.

Los asuntos públicos justifican las acciones y objetivos de la Administración Pública desde el momento que aluden al desarrollo de la sociedad moderna que, no obstante sus capacidades de avance, genera una zona de problemas que no puede resolver por sí misma y que se relacionan con su ámbito de desenvolvimiento. Así, los asuntos públicos deben entenderse como asuntos de la calle porque éste es el lugar común de los habitantes de la sociedad civil y en ella se reflejan las carencias domésticas que exige tratamiento de asuntos públicos.

En efecto, el orden, la seguridad, los servicios públicos, la vigencia de la ley, la procuración e impartición de la justicia, el cobro de impuestos, la conducción de las relaciones internacionales, el mejoramiento de la calidad de vida, la lucha contra la explotación y la exclusión, la vialidad de las personas y unidades motrices, la expedición de documentos propios de la identidad civil de las personas, la limpieza de las banquetas, la salud pública, la impartición de la educación, la protección frente a los desastres naturales, la vigencia de

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

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

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

Lo público de la Administración Pública tiene como raíz los espacios comunitarios y sociales que se forman para hacer frente a problemas y carencias compartidos. De ahí que la gestión de lo común y lo social erija a la Administración Pública en la institución que se ocupa de formular respuestas generales a problemas compartidos; que elabore respuestas que incluyen a todos los miembros de la vida asociada; que produzca bienes y servicios públicos que son accesibles a todos y que sobre los fundamentos de la vida comunitaria, tiene el deber de atender a todos y la obligación de hacer cumplir las normas vigentes a todos los miembros de la comunidad civil y política.

Así, los asuntos públicos son el centro que alimenta el objeto de estudio de la Administración Pública y tienen como sustento las relaciones sociales, el orden social, la vida comunitaria, la conservación y preservación de la sociedad. Por ello Bonnin define a la Administración Pública como “[...] una potencia que ordena, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.⁶⁹ Como ciencia, ella tiene su doctrina

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

propia determinada por las leyes de la naturaleza de los objetivos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en la ciudad sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común aplicación.