

# LA ADMINISTRACIÓN Y LOS PÚBLICOS

Omar Guerrero\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Una perspectiva foral de la vida cívica: el Gobierno por debate. III. La Audiencia Pública. IV. Lo Público, moderno y la Publicística. V. Las Administraciones Cívicas. VI. La Administración Pública y el universo de lo público. Fuentes

## I. Introducción.

Cada que se desea pugnar por un cambio que se supone puede ser radical, sus promotores ensayan nuevas ideas y propuestas, y hasta sugerencias con frecuencia desproporcionadas con la realidad imperante. Hoy en día, por causa de una multitud de razones, las densas organizaciones de la administración pública y los sistemas parlamentarios de representación, han dejado de contar plenamente con el crédito de la ciudadanía como fuentes eficaces de la civilidad y la satisfacción de las necesidades colectivas. Incluso se proclaman «nuevas» concepciones de lo *público* y se pretende despojar de su significado a la administración que hasta hoy en día es *pública* por autonomía.

Sin descontar la validez de las bases de tales afirmaciones, validez no siempre sentada en una verdad plena, creemos que ese tipo de apreciaciones se encamina más que a referir una *revolución* hacia el futuro, implican una *revuelta* al pasado, de modo que sus postulados entrañan más una reivindicación de los valores centrales de la civilidad primigenia, que un encuentro con valores modernos. Pero esto no es negativo, sino sumamente positivo, por refundarse en los valores perennes de la cultura política occidental.

Empero, el hecho de que estos sucesos se expresen hoy en día implica un efecto diverso al que producía antaño y aquí radicaría en todo caso su novedad.

\* Profesor de Carrera en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel III. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

Un primer tema de recuperación de la cultura política greco-latina lo constituye el enfoque foral de la construcción de los negocios públicos: el gobierno por discusión. De hecho, la perspectiva foral recrea el espacio de la interacción ciudadana que conocemos, propiamente, como lo público.

Un segundo tema aborda el desarrollo de un gran auditorio público que constituye la resonancia popular del debate gubernamental y que funge como el elemento central de la evaluación del desempeño del régimen. Se trata de una circunferencia ciudadana que recibe los sonidos que despiden el debate gubernamental y lo nutre con respuestas que pueden constituir, incluso, una auditoría social o una contraloría popular, y hasta un ejercicio inquisitorio de prevención de los males públicos.

En tercer lugar, esta *revuelta* a lo público como un foro que nutre la vida cívica, como un auditorio público amplificado por una ciudadanía demandante, recuerda y recupera antiguas formas de participación en los negocios de la *Civitas* y recrea un mundo variado de asociaciones civiles y autogestivas, un tercer sector ni público ni privado, que enriquece el elenco de las organizaciones comunitarias a través de las cuales fluye la vida social.

Finalmente, hoy en día la administración pública requiere que junto al énfasis presente de lo administrativo, según los ecos de las sonoras voces de la Revolución Organizativa de mediados del siglo XX, se exalte también su olvidado y no menos relevante aspecto público. De tal modo podemos recordar que antaño la organización política de la sociedad se llamaba «estado de la República», y que divorciados los vocablos centrales, ahora es tiempo de volverlos a unir y hacer de la *Res Publica* la vocación cimera e inexcusable de todo Estado.

## II. Una perspectiva foral de la vida cívica: El gobierno por debate

Uno de los temas sujeto a reexaminación es el gobierno, cuya naturaleza ha rebasado añejas concepciones institucionalistas, conductualistas y procesalistas, pero adentrándose en no menos vetustas apreciaciones que se remontan a la cuna de la civilidad occidental. Luego de una larga vigencia del modelo racional de hechura de **Policy**, cuya divisa estuvo fundada en la teoría de las decisiones, el gobierno ahora es visualizado como un proceso de configuración cuya materia prima es la percepción y la opinión de los públicos.

Esto obedece a que mucho de lo relativo a la gloria y al desaliento, al éxito y el fracaso del gobierno, se remite más a cuestiones de opinión pública cuando de política se trata. Thomas Hobbes creía que la ciencia está constituida por un proceso de articulación fluyente de definiciones caracterizado por el rigor, y que derivan en afirmaciones y silogismos culminantes en la conclusión. En contraste, la

opinión no descansa en definiciones, ni éstas se hallan adecuadamente conjugadas a modo de silogismos, siendo más bien una apreciación acerca de la verdad. La ausencia de rigor en la opinión puede ser tal, que el filósofo político inglés creía que ella podía explayar palabras absurdas y aun insensatas.

En efecto, las voces que se pueden escuchar acerca del logro o decepción de una **Policy** pueden ser de este talante y golpear fuertemente los finos oídos de las evaluaciones que se juzgan rigurosamente científicas. El problema de la opinión pública nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la **Policy** es hecha con la materia prima lenguaje, pues sea por escrito o verbalmente, el argumento es central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático<sup>1</sup>.

El corazón de la política y la **Policy** democráticas es el *gobierno por discusión*, y que más natural que las percepciones del éxito y fracaso deriven de él. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía en general, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. Cada etapa de deliberación tiene su propia función y órganos, de modo que los partidos se identificaban con los resultados y formulación de programas; el electorado discute los resultados y los candidatos, y expresa el voto mayoritario en favor de un programa; la mayoría legislativa convierte los programas en leyes, en debate constante con la oposición; en fin, la discusión se traslada al Ejecutivo donde es convertida en **Policies** específicas, y una vez implementadas, nuevamente son sujetas a la discusión y evaluadas en términos de logro o desencanto.

Como lo hace saber un pensador, “el problema central del análisis de **Policy** es cómo mejorar la calidad del discurso público (...) el poder de las ideas en ningún lugar es tan visible, como cuando es enfocado en la etapa del debate público”<sup>2</sup>. Contrastando con el mundo silente de los gobiernos absolutistas del siglo XVII, en la centuria siguiente se acentuó el acontecer sonoro que fue llenando los centros de reunión comunitaria y así se abrió paso a la libertad de expresión y de reunión, y a las audiencias ante los tribunales públicos que viabilizaron la vigorización de la opinión pública. Este espacio de «argumentación discursiva» fue el eje alrededor del cual se estableció el público moderno y el posterior Estado de derecho<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*. Yale University Press. 1989, pp. 1-5.

<sup>2</sup> MAJONE, Giandomenico. “Policy Analysis and Public Deliberation”. Reich, Robert. *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Harvard University Press. 1988, pp. 157, 160.

<sup>3</sup> KEANE, John. *La Vida Pública y el Capitalismo Tardío*. México, Alianza Editorial. 1992, p. 174.

La hechura de **Policy** dejó de ser un mero ejercicio administrativo en manos de expertos *cameralistas*, para comenzarse a procesar a partir de la argumentación discursiva. Fue entonces que, una vez suprimido el Estado absolutista, la gestión gubernamental entendida como *policía* se comenzó a entender como *administración pública*; y fue así que la antigua hechura de **Policy** fraguada a partir de la mera deliberación, desde entonces también fue nutrida con el debate ciudadano. Las *Ciencias Camerales*, disciplinas administrativas vigentes hasta entonces, fueron sustituidas por un nuevo campo de estudio que dejando de mirar a los hombres como súbditos, comenzó a visualizarlos como amos. Se trata de una nueva disciplina cuyo objeto es analizar un espacio público donde acontecen los grandes sucesos colectivos de la humanidad: “La *Ciencia de la Administración* es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social”<sup>4</sup>.

Esta perspectiva de la hechura de **Policy** se basa en el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática. Los políticos conocen de antiguo el valor de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la **Policy** es bien explicada por las acciones de grupos que buscan alcanzar ciertas metas, quienes desean justificarla pueden apelar al interés público y al mérito intelectual. Como lo señala el autor precitado, “la argumentación es la clave a través de la cual los ciudadanos y los hacedores de **Policy** arriban a juicios morales y opciones de **Policy**”<sup>5</sup>.

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, mientras su atención se enfoca sobre un rango limitado de asuntos bajo su influjo y repercusión. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de hechura de **Policy**, ayudando a identificar cuando el desempeño de un gobierno es exitoso o fracasado, a través de la externación de opiniones adecuadamente argumentadas.

Como base del desarrollo del gobierno por discusión, los griegos antiguos crearon una técnica general de discurso al cual llamaron *dialéctica*, que consistía no solamente en una forma de razonamiento –por preguntas y respuestas–, sino un contexto social de aplicaciones comunicativas. Esta ancestral noción es muy rele-

---

<sup>4</sup> BONNIN, C. J. B. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834, pp. 35, 36.

<sup>5</sup> MAJONE, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, p. 2.

vante en la moderna idea de la deliberación pública. De manera similar, la *retórica* de los antiguos griegos era el arte del discurso persuasivo, antes de que se comenzara a observar como una práctica de manipulación y engaño. La *retórica* consistía en el arte de la persuasión, en el estudio de las formas de hacer cosas con las palabras.

Hoy en día nuevamente se invoca el uso de la dialéctica y la retórica en hechura de **Policy**. Por cuanto a la última, una ventaja para la administración pública es que su uso entraña la configuración de una doctrina donde se vincula la teoría y la **Policy**<sup>6</sup>. Por consiguiente, para su desempeño, la administración pública «necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico», pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades<sup>7</sup>. Los administradores públicos deben ser aptos en relaciones humanas, la administración de personal, las relaciones laborales, la construcción de consensos, la organización de equipos de trabajo, el manejo del conflicto, la planeación estratégica, el liderazgo, la hechura de decisiones, las redes de trabajo, las regulaciones, los procesos de responsabilidad y las misiones especiales, para los cuales las capacidades retóricas son las importantes<sup>8</sup>.

Los administradores públicos deben también aprender habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptarlo a la audiencia del caso y contribuir a la opinión pública a través de disciplinas humanísticas. Ellas comprenden a la historia y la crítica literaria, así como la filosofía y el derecho. De manera igual a la dialéctica, el análisis de **Policy** contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía y la educación. Por lo tanto, una buena **Policy** es más que el análisis de datos o un ejercicio de construcción de modelos; también provee estándares de argumento y una estructura intelectual para el discurso público.

Los argumentos persuasivos juegan un gran papel en el discurso evaluativo de la conducta del gobierno, de modo que la persuasión, la evidencia y el argumento, deben ser configurados para auditorios singulares. El concepto de audiencia es un término proveniente de antigua tradición en retórica que identifica al conjunto de receptores y usuarios del análisis de **Policy**. También entraña que las principales justificaciones de la abogacía y la persuasión en la hechura democrática de **Policy**, cuya principal función es un proceso continuo de aprendizaje a través del discurso.

<sup>6</sup> HOOD, Christopher and Michael Jackson. «Key for Locks in Administrative Argument». United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4, 1994, pp. 467-488.

<sup>7</sup> GREEN, Richard and Robert Zinke. «The Rhetorical way of Knowling and Public Administration». United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 3, 1993, pp. 322 y 326.

<sup>8</sup> WHITE, Louise. «Policy Analysis a Discourse». United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3, 1994, pp. 514-518.

Uno de los rasgos más significativos de la política hoy en día consiste en el tránsito del debate por mera oratoria, al debate a través de la evidencia, toda vez que se ha pasado del parlamentarismo verbal decimonónico, al *parlamentarismo documental* contemporáneo. Tal como lo atestigua un autor, “el soporte primordial del trabajo de las cámaras no es ya en el presente la palabra; la palabra es el cauce, el camino, la ruta de entendimiento ...*hoy por hoy, el soporte primordial del trabajo parlamentario es el documento*”<sup>9</sup>.

La administración parlamentaria, como la administración pública, ha sustituido la espontaneidad y ha abandonado la versatilidad locuaz del orador, por el uso del documento testimonial y evidencial que nutre la esgrima del gobierno por debate.

### III. La audiencia pública

Uno de los problemas centrales de la perspectiva foral de la vida cívica ataña a la opinión del ciudadano y, más en lo particular, a su opinión como público beneficiario de los servicios de la administración del Estado. Como una resonancia del debate gubernamental donde se construye la **Policy**, el público ciudadano hace escuchar su voz como materia prima de la evaluación de las acciones estatales. Pero son frecuentes las deficiencias de definición del éxito y el fracaso dentro de la evaluación del desempeño gubernamental.

Según lo explica un autor, hay que hacer una triple distinción: *Policy en intención* como dominio de legisladores o hacedores de decisiones; *Policy en implementación* como propia de los funcionarios que administran los programas particulares; y *Policy en experiencia* como inherente a los beneficiarios o las «víctimas» imprevistas de la **Policy**, según se observe su efecto<sup>11</sup>. Normalmente lo que sucedió como resultado de una **Policy** es tipificado por los analistas en la *Policy en intención*, siendo un error, porque cualquier suceso no puede derivar como resultado de esta **Policy**, sino más bien de la *Policy en implementación*, pasando el asunto del resultado del diseño hacia la ejecución. Pero el nivel de análisis ceñido a la implementación también es insuficiente para responder a la pregunta sobre lo que sucedió una vez que fue aplicada la **Policy**, porque los resultados son relativos al dominio de los beneficiarios o “víctimas”, y el impacto está basado en la experiencia de la **Policy** en sí. En última instancia, el conocimiento es aquilatado principalmente por el contexto cultural del caso, así como por las reacciones y expectativas de los beneficiarios, las “víctimas” y los implementadores.

---

<sup>10</sup> CAZORLA, Luis María. **La Oratoria Parlamentaria**. Madrid, Espasa-Calpe. 1985, pp. 31-32.

<sup>11</sup> GUBA, Egon G. “What can Happen as a Result of Policy?”. United States, **Policy Studies Review**. Vol. 5, num. 7, 1985, p. 11.

La evaluación sobre el éxito o fracaso de los gobiernos se halla fuera del gobierno, hay que buscar en la ciudadanía la fuente de las valoraciones de su desempeño. Si la evaluación se basa en la experiencia de una **Policy** implementada según la apreciación de los ciudadanos usuarios, ella es un caudal de aprendizaje gubernamental<sup>12</sup>. El público ciudadano se ha elevado a la condición de fuente de la evaluación del desempeño de los gobiernos, y como sustento de su legitimidad. La democracia moderna no descansa sólo en la emisión del voto, un gobierno debe, como Sísifo, diariamente sustentar su legitimidad sirviendo sin descanso a un ciudadano que no solamente desea estar satisfecho, sino también ser feliz.

Cuán alejada es esta visión del público ciudadano, de aquella otra que se refiere a los consumidores de los servicios. Dentro del autollamado nuevo manejo público (**new public management**), los usuarios no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por esto, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente<sup>13</sup>.

El neomanejo público es errático porque hay un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes. Dentro del mercado los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. El consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”<sup>14</sup>. Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, inclusive como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja a la opinión pública, no a la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y de la hechura de **Policy**. El nuevo manejo público simplemente ignora a estos relevantes problemas políticos, que son trascendentales y el nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

<sup>12</sup> MAY, Peter. «Policy Learning and Failure». United States, **Journal of Public Policy**. Vol 12, num. 4, 1992, p. 333.

<sup>13</sup> KAUL, Mohan. «The New Public Administration: Management Innovations in Government». London, **Public Administration and Development**. Vol. 17, num. 1, 1997, pp. 15, 16.

<sup>14</sup> SAVOIE, Donald. «What is Wrong with the New Public Management». Canada, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1, 1995, pp. 115, 116.

Uno de los afluentes del nuevo manejo público es la *elección pública*, una transdisciplina proveniente de la economía neoclásica, cuyo diseño de lo público que encabeza su nombre es conservador y segregante. En efecto, esa transdisciplina supone que teniendo recursos, el consumidor puede elegir cambiar de vecindario y así escapar de zonas riesgosas y peligrosas; o bien, a través de certificados comprables en el mercado, optar por la educación privada, no por la educación pública. Por consiguiente, si un autor se inquierte lo siguiente: “¿Es la perspectiva de la opción pública una representación adecuada y justa de lo público en administración pública?” La respuesta es no<sup>15</sup>.

Alrededor de un foro activado por el debate existe un público ciudadano móvil y demandante, una gran audiencia que debe ser persuadida por las renovadas artes de la dialéctica y la retórica, así como por parlamentarios dotados de capacidad de manejar y ofrecer testimonios documentales que provoquen una respuesta cívica positiva.

#### IV. Lo público moderno y la publicística

Con alguna frecuencia se tiende a soslayar el significado etimológico de lo público y atribuirle cualidades diversas, produciéndose confusiones perniciosas que medran contra la fidelidad entre el suceso y la palabra que lo refiere. En efecto, lo público entraña a las acciones colectivas de todos los miembros de una sociedad, así como la propiedad de todos sus integrantes.<sup>16</sup> La voz *pública* emana de la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud), de la que derivó *populus* -en el latín-, un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populus* -pueblo- se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde nació la palabra *público*. Pueblo, popular y público tienen la misma raíz y su significado guarda una estrecha relación.

El vocablo público es una categoría comprensiva incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una *República* –cosa pública– donde impera el interés colectivo o comunitario como conjunto.

La cultura política occidental tiene sus fuentes en la política y el derecho greco-romano. Esta herencia clásica permanece fielmente entrañada en el derecho público, las organizaciones y los procedimientos políticos, la administración gubernamental y otras instituciones públicas generales de la sociedad, donde es perceptible la noción *clásica* de lo público. Junto a esas instituciones públicas generales ha

---

<sup>15</sup> FREDERICKSON, George. «Toward a Theory on Public Administration for Public Administration». United States, **Administration and Society**. Vol. 22, num. 4, 1991, p. 402.

<sup>16</sup> DUNSIRE, Andrew. **Administration: the Word and the Science**. London, Martin Robertson and Co. 1973, p. 166.

emergido un público diverso, propiamente *moderno*, un público singular que aparece como una mediación entre el Estado y los intereses privados, un campo autónomo y libre que es determinante en el funcionamiento de los regímenes políticos modernos. Nociones tales como la representación parlamentaria y la participación ciudadana, tienen aquí su origen y explicación.

### **1. Emergencia del público moderno**

El público moderno es un producto de la alianza entre la aristocracia ilustrada y la emergente burguesía urbana, concertada dentro del escenario político fraguado durante el despotismo ilustrado a mediados del siglo XVIII. Es el producto del florecimiento de un gran activismo cívico dentro de los salones literarios, los cafés y tabernas, así como en las asociaciones científicas y las reuniones de discusión de los asuntos políticos. Se trató de la formación de un espacio público autónomo que comenzó a ocupar una zona social intermedia entre el Estado y los intereses privados, un auditorio foral abierto a los ciudadanos portadores de la opinión pública y un foco de irradiación del diálogo cívico. De ese foro emergió un tipo de organización pública sin precedentes, donde los conferencistas expresan su opinión sin límites, y ejercitan el derecho de reunión y de expresión sobre un temario de interés general. Tal ejercicio significó un acto de escrutinio no sólo de ese temario, sino de las instituciones entrañadas en él, pues la deliberación y el debate públicos no tenían barrera que los pudiera contener.<sup>17</sup>

Uno de los ejemplos más ilustrativos de la irrupción del público durante el siglo XVIII lo ofrece la reforma borbónica en España y sus dominios, pues ella configuró una atmósfera adecuada para la renovación cívica, cultural, educativa, científica, artística y tecnológica, que surtió efectos positivos en los círculos progresistas como promotores de las transformaciones en todos órdenes. La metamorfosis tuvo su asiento en la vida urbana, tanto en grandes ciudades como en villas pequeñas, donde los hombres amantes del progreso se congregaron inicialmente en reuniones informales, que luego mutaron hacia la modalidad de academias formalmente constituidas.<sup>18</sup>

Este caudal de energías sociales rápidamente obtuvieron una adecuada organización que les brindó institucionalidad y permanencia, para hacerlas perdurables y más eficientes para alcanzar sus propósitos vitales. El gobierno colaboró irrestrictamente a la constitución de academias científicas, profesionales y de simples amigos de la sabiduría. El ambiente a favor de la renovación cultural comenzó

<sup>17</sup> KEANE, obra citada, pp. 174, 175.

<sup>18</sup> SARRAILH, Jean. *La España Ilustrada de la Segunda Mitad del Siglo XVIII*. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.

a gestarse con alguna timidez a fines del gobierno de los Habsburgo, pero con el vigor suficiente para adquirir perpetuidad y continuidad bajo la dinastía Borbón.

El antecedente más remoto del público moderno son las reuniones informales de varios médicos, sostenidas en Sevilla desde 1697, para leer y discutir, y que luego se transformaron en la Sociedad Médica de esta ciudad. En forma similar se organizó en 1733 la Academia de Medicina de Madrid y en 1770 la Conferencia de Físicos de Barcelona, transformada después en la Real Academia de Ciencias. Para dar solidez a sus trabajos y garantizar su permanencia, en 1747 se reglamentaron las actividades de estas academias. Su labor se desenvolvía los días hábiles, en tanto que el domingo organizaban conciertos y actos culturales similares.

En paralelo a estos progresos en la educación y la ciencia, surgieron instituciones civiles conocidas como *sociedades económicas de amigos del país*, cuyo objeto fue animar la aletargada economía hispánica, alentando a la agricultura, la industria y el comercio, además de difundir los progresos de la tecnología, propiciar el entrenamiento técnico de los trabajadores y estimular el desarrollo de las ciencias aplicadas. Estas sociedades también alentaron un ámbito institucional para la asunción de conciencia de clase de una burguesía en ciernes, pues en oposición a las corporaciones estamentales, como los gremios y los consulados, no estaban formadas atendiendo la condición de clase o profesión ejercida.<sup>19</sup>

Estas *sociedades* fungieron como órganos políticos creados para popularizar y alentar las reformas políticas y administrativas de la nueva dinastía, pues tal fue la esencia de su papel social. En su seno fueron agrupadas las fuerzas del progreso y su centro de actividad era la resarcida vida urbana, fungiendo como fuentes de avance científico y tecnológico. Desde 1766, las sociedades económicas sirvieron como instrumento directo de la actividad de conspicuos reformistas como los condes de Floridablanca y Campomanes.

Consistieron en instituciones sociales al servicio de poderes de modernización que luchaban contra la sociedad tradicional. La Sociedad de Vergara, establecida en 1766, se instaló en un local expropiado a la Compañía de Jesús. Pero la más importante fue la Sociedad Económica de Madrid, fundada diez años después que aquella, y que nació bajo la inspiración del célebre *Discurso sobre la Industria Popular* disertado por Campomanes. Sus propuestas incluso fueron asumidas por el Consejo de Castilla y sustentaron los argumentos para la aprobación de sus estatutos. La lista de estas sociedades es numerosa: Sociedad Vascongada (que se instituyó en 1765), de Baeza y de Cádiz (1774), Real Sociedad Económica de Sevilla (1777), de Santander (1778), entre otras. Para 1804 había 63 sociedades

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ CASADO, Vicente. **La Política y los Políticos en el Reinado de Carlos III.** Madrid, Ediciones Rialp. 1962, pp. 250-64.

económicas en España, que luego se incrementaron a 233. En la América española llegaron a existir 110 sociedades.

Ellas fueron una fuente primordial de renovación científica y tecnológica, pues en su seno se fomentó la enseñanza de las artes manuales y se patrocinó la formación de escuelas prácticas. Se abrieron a todos los miembros de la sociedad española independientemente de su condición social, imprimiendo a la vida ciudadana un impulso de democracia en una nueva atmósfera de pluralidad y civilidad, que nada la relacionaba con la sociedad estamental. En su seno se incorporó a personas de la más diversa extracción social, independientemente de su fortuna y profesión, y ellas fueron el espacio público original donde las mujeres tuvieron su participación política inicial. En sus filas militaban comerciantes, hidalgos, párrocos y propietarios rurales, cuya convergencia se resumía en su interés por la superación del estado de cosas. Sus actividades se extendieron al avío de los labradores con semillas y herramientas, y al fomento del desarrollo industrial. En su condición de sociedades civiles con protección gubernamental, indujeron la aprobación de la legislación económica innovadora del reino.

Estas sociedades constituyen la semilla primigenia de la organización pública desde la raíz social. Un ingrediente a favor de su consistencia y perpetuidad institucional fue la constitución formal de una configuración administrativa flexible conducida por sus propios miembros, mediante el desempeño honorífico de cargos tales como los de director, tesorero, censor, secretario y contador, puestos asumidos mediante una elección democrática. Uno de los veneros de su vida y autonomía era el autofinanciamiento, pero esas sociedades no rechazaban las participaciones económicas aportadas por la Corona, cuyo objeto era estrechar la lealtad a sus **Policies** y programas de gobierno.

Todas ellas alentaron la divulgación del saber y la publicitación cultural a través del establecimiento de bibliotecas y se empeñaron por publicar un libro al año cuando menos. En sus sesiones de trabajo se inició el escrutinio de las instituciones sociales, políticas y económicas, pues en sus salones se dictaban conferencias y se organizaban mesas redondas sobre temas de interés nacional, además de que en sus aulas se leyeron y comentaron libros de valor, algunos prohibidos y censurados, contando con el disimulo de las autoridades. Sus miembros fueron los líderes de la renovación cívica, cultural, educativa, científica y tecnológica de España, y adalides de las formas modernas de hacer política.

Cuando se formó la primera Sociedad Económica en España –la de Vergara– bajo el impulso del conde de Peñaflorida, el país ingresó a una corriente primigenia del público moderno europeo muy vigorosa, que ya había dado frutos en Suiza y Francia, donde se habían constituido sociedades económicas desde 1747 y 1761 respectivamente. Su labor fue fructífera: en España fundaron cátedras de economía, química, botánica y estadística, y en Valladolid fundaron la Escuela Práctica

de Agricultura, en tanto que la Junta de Comercio de Barcelona instituyó una Escuela Náutica. La activa Sociedad Económica de Zaragoza creó una Escuela de Agricultura y otra de Matemáticas, en tanto que con el apoyo de sus similares de Madrid, Sevilla y Valencia, instituyó un Jardín Botánico. La sociedad de Palma de Mallorca proyectó la constitución de una compañía naviera para comerciar con el Báltico y las Indias.

Uno de los aspectos más interesantes de las sociedades económicas fue su función como centro de debate político, sobre todo tratándose de un ámbito donde las relaciones de poder eran tan reducidas. La reforma borbónica, sobre todo bajo Carlos III, fue instrumentada con criterios que fomentaron la modernización de la política, porque buscó, organizó y movilizó en estas instituciones el apoyo de las clases y sectores favorables al cambio, y las hizo centro de polémica y ventilación de ideas precursando el futuro papel que jugarían el parlamento y los partidos políticos. También fungieron como caja de resonancia de opinión pública y como órganos de consulta legislativa quasi-oficial, donde emergían propuestas de sus miembros elevadas al gobierno o dictámenes elaborados por solicitud gubernamental. En la Sociedad Económica de Madrid, Campomanes fustigó a los gremios estamentales contando con el apoyo de las sociedades de Segovia y Valladolid. También en su seno, Jovellanos preparó y presentó su proyecto de Ley Agraria de España.

## 2. La Publicística

Uno de los efectos más positivos del público moderno fue el desarrollo de los periódicos como medio de expresión de la opinión pública, la secularización de la enseñanza y el desarrollo de la *publicística*.

La antigua noción de *Máxima de Estado* fue diseñada como un repertorio matriz de hechura de **Policy**, dentro del cual se procesaba una política elaborada con técnicas complejas, así como con materiales provenientes de poderes sociales antes desconocidos. Las *Máximas de Estado* se desarrollaron dentro de la noción general de utilidad pública y tenían como propósito nutrir a la manufactura del proceso del gobierno. Siendo su divisa el interés público, su *modus operandi* consistía en la anteposición de manifiestos y declaraciones públicos, pues las *Máximas de Estado* eran **Policies** que deliberaban previamente a su ejecución, y servían de molde y cauce a las acciones gubernamentales<sup>20</sup>. En suma: eran un arma

<sup>20</sup> NAUDÉ, Gabriel. (*Considérations Politiques sur les Coups d'Etat*. 1639), fue uno de los precursores de las *Máximas de Estado*. Hay un análisis de sus ideas en las siguientes obras: Meinecke, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959, pp. 199-207. García-Pelayo, Manuel. *Estudio Introductorio* al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. pp. 49-50.

que utilizaba la *publicidad* política, entendida como un medio de influencia en la opinión pública, como un instrumento de atracción de los públicos interesados en los asuntos sociales.

Aquí destaca principalmente el progreso de la opinión pública, ya considerada por Maquiavelo cuando se ocupaba por la reputación del príncipe. La opinión pública se desarrolló como una doctrina, esto es, como pensamiento implementado en acciones políticas, cuya factura es mérito de los fisiócratas, y en particular de Mercier de la Rivière, quien alegaba en 1767, que el pueblo manda a través de la opinión pública<sup>21</sup>. La opinión pública es un ámbito de escrutinio donde tiene lugar la externación de opiniones de voluntad y de juicios utilizados en la esgrima de la política.

La *publicidad* prohijó el desarrollo de una profesión nueva: la *publicística*, que sirvió de ocupación a los *Publicistas* o expertos de los asuntos públicos, que brotaron por doquier. La *Publicística* contribuyó al desarrollo de la cultura política moderna, en la cual la opinión pública surge como una entidad repelente a la fácil influencia de los oradores y falsos profetas, y no es proclive a la superstición y ser víctima de políticos astutos. Los epítetos despectivos aplicados a la opinión pública no derivan de la debilidad del pueblo, sino de su fuerza, la más poderosa en un país, porque ella suscita los grandes acontecimientos para el Estado.

El dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encazar esa fuerza popular, por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y del engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar por «la etiqueta lo que contiene el saco», a decir de Gabriel Naudé, estaba reservando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento. En efecto, la opinión pública implica un ciudadano alfabeto, pues el saber escribir y leer, así como la expansión de la imprenta y la prensa, se constituyen como vehículos de su externación. La esencia del público moderno es el tipo de poder que produce: la influencia; y su medio específico: la divulgación. «*Público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada*».<sup>22</sup>

Situado como una mediación entre el Estado y el interés privado, el espacio cívico así constituido significó “un desplazamiento de lo público hacia lo social”, donde ciudadanos gregarios constituyen el público en sí. Esta *publicidad* emergente del ejercicio de la cultura y la ciencia, de las conversaciones en restaurantes y cantinas, se condensa en el parlamento como expresión de la función política a

<sup>21</sup> HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963, p. 190.

<sup>22</sup> HELLER, obra citada, p. 191.

cargo de este público emergente.<sup>23</sup> Marx, aludiendo a la esencia de un Parlamento, lugar donde se habla, decía que la lucha de los oradores en la tribuna estimula la lucha de los plumíferos de la prensa, así como el debate en los clubes, las tabernas y los salones, y de tal modo se ausculta el sentir de la opinión pública cuya voz se desea escuchar: “si los que están en las cimas del Estado tocan, ¿qué cosa más natural sino que los de abajo bailen?”.<sup>24</sup> De hecho, esa nueva organización pública personificada en el parlamento se constituye en un cuerpo del régimen del Estado, para asegurar el nexo entre el derecho y la opinión pública.<sup>25</sup>

El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute drásticamente en el parlamento para convertirlo en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho. Bajo estas condiciones, lo público opera como la bisagra maestra que hace de la sociedad una congregación humana públicamente vinculada con el Estado, al tiempo que éste se observa como una entidad que ya no sirve a una sociedad pasiva a manera de simple usuaria de servicios públicos, sino a una organización activa que participa en la formación de la voluntad pública.<sup>26</sup>

### 3. Los derechos políticos del público moderno

Uno de los efectos más trascendentales de la emergencia de lo público como mediación entre el Estado y la sociedad, lo constituye la asunción de los derechos políticos como un deber de protección del Estado. Sin embargo, aunque el público moderno tiene tales derechos como inherentes, suele ocurrir que el grado de maduración de ese público y de sus derechos sea asincrónico, y las garantías políticas tales como la petición, la libertad de imprensa y el derecho de reunión, se explayan sin desenvolvimiento cívico equivalente.

Tal fue el motivo por el cual la mayoría de los regímenes europeos del siglo XIX inauguraron un capítulo de responsabilidades ligadas a la protección y limitación de esos derechos, agregándolos al abanico de competencias de los Ministerios de lo

---

<sup>23</sup> CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997, p. 29-30.

<sup>24</sup> MARX, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Sin año. Dos tomos. Tomo I, p. 292.

<sup>25</sup> CUNILL, obra citada, p. 31.

<sup>26</sup> Ibíd, p. 34.

Interior. En México, uno de los deberes relevantes de la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores consistió en la salvaguarda de los derechos del ciudadano, y primordialmente el derecho más sonoro y de amplia repercusión: el derecho de petición.

Ni el ejercicio de tales derechos ni su protección y limitación por el Estado, fueron tarea sencilla. El público moderno hubo de desempeñar sus nuevas franquicias políticas de manera dificultosa y el Estado no supo restringir fácilmente sus otrora omnímodas facultades de control de la política interior. El terreno situado entre ese ejercicio de derechos políticos y la política interior, conocido como *tranquilidad pública* durante el siglo XIX, fue más una trinchera disputada por contrincantes políticos, que una tierra cívica cultivada en la cooperación.

Incluso fue necesaria la definición aproximada de tales derechos y el diferenciarlos entre sí, así como con derechos diversos. Hasta entonces, el Estado de derecho ofrecía ciertas garantías a la persona y la propiedad privada, reivindicables a través de vías judiciales y administrativas. Estas garantías tenían un delimitación precisa, de la que no disfrutaban los derechos políticos cuyo ejercicio se confundía con las anteriores.

Un Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores de México que estaba activo en 1835, hizo un deslinde puntual sobre los derechos de *demand*a, de *queja*, de *iniciativa* y de *petición*: “el primero, se ejerce en materias civiles, siempre que un ciudadano considera que puede pedir a los tribunales, o cuerpos administrativos, algo de interés particular para él. El de queja, es el recurso de todo hombre que se cree ofendido en sus intereses, o en su persona, o en su honor, por alguna autoridad o individuo; así es, que sólo tiene cabida en materias criminales. El de iniciativa, pertenece exclusivamente a los supremos poderes, o a las legislaturas de los estados”.<sup>27</sup> Tales derechos, pues, no tienen modo de confundirse entre sí.

En contraste con aquéllos, aparece una nueva garantía que no se ejercita o se refiere en función de los órganos del Estado, sino que toma distancia de ellos y se eleva como propia de la persona humana en su condición de ciudadano: “el [derecho] de petición, según la definición generalmente adoptada, es el que tiene todo ciudadano en ejercicio, para dar su voto, manifestar su opinión sobre un objeto de interés general. Es cierto que puede hacerlo por la prensa, y de ese modo viene a ejercer también el de libertad de imprenta; pero el de petición sólo puede ejercerse

<sup>27</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835, p. 20.

por ciudadanos y también de palabra o por escrito que es lo que le distingue esencialmente".<sup>28</sup>

El derecho de petición es una cualidad de público moderno, es inherente al ciudadano y es libre, pero no ilimitado. Se ejercita en un espacio complejo donde convive la libertad del ciudadano y el orden público. Pero en México del siglo XIX obró como un método de acción de las sociedades secretas, que trabajaban ajena a toda publicidad. Su ejecución se tramaba en la Capital de la República, y servía de proclamación y justificación del inicio de una rebelión. Otro titular de dicha Secretaría alegaba que "la petición a mano armada, va acompañada de la ejecución inmediata de aquello mismo que se pide; todos los medios son buenos para hacerse de partidarios, y el espíritu de facción no desdeña llamar a su auxilio al asesinato y al saqueo".<sup>29</sup>

El derecho de petición y el derecho de reunión se podían utilizar también como armas de lucha política violenta, alejándose de su espíritu cívico pacífico. La Secretaría de Relaciones velaba también por el derecho de reunión, pero en el México decimonónico frecuentemente las reuniones de ciudadanos comenzaban ocupándose de los negocios públicos, para luego deliberar y acordar conjuras, y esgrimir como propio el derecho de hacer peticiones en condición de autoridades públicas.<sup>30</sup>

El derecho de petición fue diseñado como una prerrogativa de índole ciudadana individual, pero en países como el México del siglo XIX, donde imperaban las corporaciones secretas, ellas lo usufructuaron en su provecho. Esto no solamente fue contrario a la esencia de tal derecho, sino que produjo graves inconvenientes a la tranquilidad pública, porque toda corporación únicamente puede ejercitar potestades delegadas. Debido a que el pueblo no delega sino los poderes que no puede ejercer por sí mismo, pudiendo y debiendo ejercer por directamente el derecho de petición, se infiere indudablemente que es indelegable. Siendo tal la cualidad pública del derecho de petición, no puede ser ejercido por ninguna entidad corporativa ni sociedad privada, sino por los ciudadanos mismos.

El ejercicio del derecho de petición requiere un público maduro, pero con frecuencia su madurez corre más lenta que la demanda de uso del aquél derecho. Esto incluso fue observable en países de civilidad avanzada como Inglaterra, don-

---

<sup>28</sup> Ibíd.

<sup>29</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes, de 1830, p. 15.

<sup>30</sup> Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, p. 21.

de el gobierno restringió el derecho de petición porque los partidarios de Revolución Francesa se reunían para hacer peticiones que se consideraban perjudiciales. Incluso el Parlamento se vio obligado a decretar que la persona que las convocara diera parte oportuna a las autoridades sobre el tiempo y lugar en que se celebrarían. Al mismo tiempo, la autoridad debía asistir a ellas, garantizar el orden y cuidar que no se expresaran en ella sentimientos sediciosos o desleales al país. Los controles sobre las reuniones incluían a un número diminuto y determinado de personas, que asistían a las mismas.<sup>31</sup> Por su parte, en los Estados Unidos se optó más el conducto de los diputados de los estados respectivos, que el derecho de petición.

El derecho de petición ha significado una franquicia ciudadana plenamente diversa a las propias de comunidades distintas al público moderno. La condición individual del derecho de petición ha sido tal, que de antaño su usufructo no solamente estaba negado a los partidos políticos o los estamentos sociales, sino también a las autoridades legítimamente constituidas, tales como los ayuntamientos, que podían solicitar sobre asuntos de interés particular para el pueblo o ciudad que representa, y ejercer el derecho de demanda o de solicitar gracia, pero no el derecho de petición, cuyo objeto es de interés público general. El derecho de petición ha sido un camino vedado aún más para los cuerpos que integran a las fuerzas armadas.<sup>32</sup>

De tiempo atrás, el derecho de petición ha consistido en manifestar una opinión sobre cualquiera tema de interés público general, observando el decoro y la moderación que exige el respeto debido a las autoridades establecidas. Es individual y no puede delegarse ni puede ser ejercido bajo un nombre colectivo por los cuerpos electorales, judiciales, administrativos y municipales, ni por las reuniones de ciudadanos de cualquiera clase que ellas sean.<sup>33</sup> Muy vinculado con él, se desenvuelven los derechos de reunión y de imprenta, y que no son menos relevantes, pues el segundo entraña que “no se puede encadenar la libertad de comunicar el pensamiento sin que se encadene el pensamiento mismo”, pero es preciso no confundir la licencia con la libertad.<sup>34</sup> Por cuanto al primero, la ciudadanía puede reunirse sin más limitación de no hacerlo con objetos políticos de ejercer actos que la Constitución y las leyes sólo atribuyen a los representantes

<sup>31</sup> Ibíd, p. 20.

<sup>32</sup> Ibíd.

<sup>33</sup> “Proyecto de Ley para arreglar el Derecho de Petición, de marzo 4 de 1835”, insertado como Iniciativa núm. 3 de la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.

<sup>34</sup> Ibíd.

populares legítimamente electos y congregados, al Poder Ejecutivo y sus agentes, así como a los tribunales legalmente constituidos. El derecho de reunión no debe usurpar los poderes y la autoridad del gobierno legal y legítimamente constituido.

El ejercicio de los derechos políticos se concibieron como una prerrogativa individual, de modo que el ciudadano se visualizaba como un ente aislado y el público aparecía como una suma de personas privadas. Más aún, esos derechos individuales fungían como base y columna del Estado de derecho, cuyo objeto era usar el derecho para proteger la vida y las garantías individuales. Pero la mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, superó la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales, así como la antinomia entre individuo y ciudadano.<sup>35</sup> Bajo esa noción, el *Estado social de derecho* desarrolló rasgos propios de *publicidad*, tales como la seguridad social, la coadministración de lo público, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El *Estado social de derecho*, en contraste a su liberal ancestro, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

He aquí un ámbito público socializado donde se engendró la **Policy** social y los programas redistributivos.

## V. Las administraciones cívicas

Dentro del versátil mundo de los negocios públicos, tal como es observable, no todo lo que a ellos incumbe está a cargo de la administración pública. De antaño existe un amplio campo de acciones dentro de la vida pública en el cual no existe injerencia del Estado o tal acción es insignificante, secundaria o residual. El público moderno se encuentra activo principalmente a través de las asociaciones civiles, o bien, se deja ver en un nutrido ámbito de colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos.

El efecto de la actividad de esas asociaciones y la participación de los ciudadanos, tiende a configurarse en una variedad de modalidades de gestión propia que denominamos *administraciones cívicas*, por actuar en el ámbito público donde no está presente el Estado ni su gobierno.

---

<sup>35</sup> KAMMLER, Jörg. «El Estado Social». En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. **Introducción a la Ciencia Política**. Barcelona, Edit. Anagrama. 1968, pp. 98-124.

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los interesados se restringían a la administración pública y la administración privada. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX, la emergencia del público moderno abrió una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el *Ombudsman* y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de nuevas entidades de la administración pública permeadas a la participación de los ciudadanos.

La administración de las asociaciones civiles entraña nuevas modalidades que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En este tipo de asociación no intervienen el Estado ni los intereses privados, “*es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares*”.<sup>36</sup> Añejas como son, empero, han sido redescubiertas por dos autores cuyos dudosos créditos han brotado de la identificación de este “tercer sector”.<sup>37</sup>

Las asociaciones están organizadas racionalmente y constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve período de ejercicio en el gobierno de la asociación, son reemplazados. Sin embargo, sus funcionarios fueron calcados originalmente de los servidores del Estado y están sujetos al control de la asociación. Tal como es observable, la administración de las asociaciones civiles constituye un ámbito de actividad pública que no tiene un carácter gubernamental, pero tampoco privado. Hoy en día, la administración de estas organizaciones se ha ido desarrollando junto con una intensa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, que antaño estaban reservados al Estado. Se habla, pues, de la participación de los ciudadanos en los negocios de la *cosa pública*.

Aunque la autoadministración civil y la participación de la ciudadanía son dos fenómenos diversos, su íntima relación ha provocado que se estudien de manera conjunta, pues frecuentemente dicha participación se realiza a través de las asociaciones cívicas.

---

<sup>36</sup> BLUNSTCHLI, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, pp. 252.

<sup>37</sup> OSBORNE, David y TED Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992), pp. 77-84.

La idea de lo *civil* ha hecho recordar las fuentes grecolatinas de la vida política y administrativa de la cultura occidental, y hace pensar en el eclipse del *Estado Administrativo* y el ascenso del *Estado Cívico*.<sup>38</sup> La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres públicos, que brinda más espacio a estos asuntos que a los procesos burocráticos.<sup>39</sup> *Participación* significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten a las organizaciones públicas en nuevas *Polis*, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia. Se trata de una *militancia cívica* que tiene sustento en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos, cuya finalidad es consolidar a la comunidad ciudadana.

Una de las características principales de la vida cívica, es que el ciudadano toma conciencia de sí mismo como tal. La *militancia cívica* crea condiciones sociales adecuadas para que los ciudadanos y los administradores puedan transformar el escenario de una organización pública en una *Civitas*, en un foro en el cual los ciudadanos deciden como relacionarse y activar sus asuntos en pro de la utilidad pública. Con base en su actividad foral, el público moderno extiende su acción más allá de su ámbito autónomo de vida, y superando las limitaciones de la añeja representación parlamentaria, crea un ámbito de colaboración dentro del público clásico donde se mueve un sector de la administración del Estado de nuevo cuño. Aquí tiene su origen el concepto de participación en la *cosa pública*.

El concepto de *participación* contrasta con las formas clásicas en las que se ha expresado el ideario democrático en los siglos XIX y XX, e inaugura una vía hacia la realización de una democracia auténtica donde una intervención directa cuestiona el alcance actual de la representación parlamentaria.<sup>40</sup> La *militancia cívica* comprende a las diversas manifestaciones de la expresión ciudadana, es incluyente: abarca la participación ciudadana, social, comunitaria y popular.

La *participación ciudadana* se refiere a las relaciones políticas existentes en una *Ciudad*, asume que uno de los problemas primordiales de las sociedades consiste en el control que la sociedad debe ejercitar sobre la administración pública. Dicha participación se desarrolla de manera directa y sustituye aquella actividad

<sup>38</sup> Resumen del artículo: Stivers, Camilla. «The Public Agency as Polis: Active Citizen» (*Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. 1990. pp. 86-105. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2, dic. 1991, p. 68).

<sup>39</sup> Resumen del artículo: Boulouis, Jean. «Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative» (*La Participation Directe du Citoyen à la Vie Politique et Administrative*. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2, dic. 1991, p. 79).

<sup>40</sup> Ibíd.

del gobierno que se juzga como superflua, inútil o innecesaria. La participación ciudadana se incorpora plenamente a la hechura de **Policy** que está determinada por el interés público, que comprende desde el diseño hasta la evaluación.<sup>41</sup> “*La participación ciudadana* se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales”<sup>42</sup> Significa la participación de los ciudadanos en la vida administrativa, entendida como la intervención individual o colectiva ante las autoridades en defensa de intereses comunes.

La *participación popular*, por su parte, refiere las consultas que anteceden la implementación de los programas comunitarios. Desde el punto de vista de la hechura de **Policy**, tal participación está presente solamente en el diseño. Una representación típica consiste en lo que se conoce como *participación consultiva* y que opera en la fase de planificación de una actividad de interés público, en la cual se formula el diagnóstico que nutre el diseño de **Policy**.

En lo tocante a la *participación social*, ella usualmente ha sido conceptuada como mera agrupación interindividual en el seno de una organización formal. El objeto asociativo consiste, sencillamente, en proteger los intereses mutuos.<sup>43</sup> Desde la perspectiva política, empero, cuando dicha participación se proyecta como una actividad pública y supera los propósitos comunitarios, tiende a encarnar en modalidades de acción que se asemejan a las que son propias de la participación ciudadana.

La *participación comunitaria* tiene un largo historial de vinculación las **Policies** sociales del gobierno y antaño se le conocía como *desarrollo comunitario*.<sup>44</sup> Hoy en día, habiendo dejado un comportamiento meramente reactivo, la participación comunitaria se ha convertido en un impulso de esfuerzos para mejorar su nivel de vida con base en la iniciativa, desarrollando un sentido cívico. Dicha participación comprende la intervención en labores administrativas comunitarias tales como el suministro de servicios públicos, que antaño estaban reservadas a los gobiernos locales y aun los nacionales.

Este mundo emergente de coparticipación ciudadana y de la administración del Estado, constituye un ámbito de encuentro entre dos públicos nunca divorciados y

<sup>41</sup> Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. “Citoyen et Administration: Espagne” (**Citoyen et Administration**. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay; Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 94).

<sup>42</sup> CUNILL, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. p.44.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 44-45.

<sup>44</sup> *Ibid.*

que actualmente tienden a estrecharse más y más, en su forma clásica y en su modalidad moderna.

## VI. La administración pública y el universo de lo público

El público clásico está presente en el Estado, de la misma forma como el DNA lo está en el ser humano. La organización jurídica del Estado occidental descansa en el derecho público romano, principalmente a partir del siglo XVIII, cuando las reformas inspiradas por la *Ilustración* calaron hondamente en los procesos de modernización estatal.<sup>45</sup> Entre sus efectos fundamentales se debe destacar, por un lado, el papel de legitimación dado por el derecho público al Estado, y por el otro, el desarrollo de la protección de los derechos individuales. Como corolario, el derecho público romano fundamentó la racionalización del procedimiento judicial y la organización de los tribunales.

Dos siglos después prendió la mecha de una explosión administrativa mundial que afectó todos los aspectos de la vida social, pero cuya expresión más nítida se pudo apreciar en Estado y las empresas privadas. En efecto, ocurrió una *Revolución Organizativa* que situó la gravitación de las sociedades de mediados del siglo XX alrededor de corporaciones, que desde entonces se llamarían organizaciones en gran escala.<sup>46</sup> Tal fue el origen de las organizaciones complejas, criaturas de mediados del siglo XX, pues cien años antes, salvo el Estado y la Iglesia romana, no existían grandes organizaciones. Esto explica porqué aún no se constituían las empresas en gran escala, pues “cuando Marx estaba comenzando a trabajar **Das Kapital**, en los años 50 del siglo XIX, el fenómeno de administración [privada] no se conocía. Tampoco se conocían las empresas que manejan los gerentes”.<sup>47</sup>

El crecimiento del Estado bajo el impulso de la *Revolución Organizativa*, así como su grado de complejidad y su nivel de desempeño público, es entonces explícito como una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supraestatales e infraestatales del medievo retardatario.<sup>48</sup>

Ya se trate de una firma empresarial privada, ya lo sea del Estado, una organización compleja del mundo moderno significa que el tiempo y el esfuerzo humanos, que antaño se repartían en una variedad de pequeñas organizaciones, ahora se concentra en unas cuantas organizaciones en gran escala. La *Revolución*

---

<sup>45</sup> FISCHBACH, Oskar Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional. 1968, pp. 43-45.

<sup>46</sup> BOULDING, Kenneth. **The Organizational Revolution**. Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).

<sup>47</sup> DRUCKER, Peter. “La Administración y el Mundo del Trabajo”. Varios, **El Oficio y Arte de la Gerencia**. Barcelona, Grupo Editorial Norma. 1995, p. 24.

<sup>48</sup> ROSE, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984, p. 3.

*Organizativa* puede ser interpretada, pues, como un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

Bajo el impulso de la gran mutación de las corporaciones complejas, se cobijaron nuevas concepciones de la sociedad organizada que convergen en un punto: la exaltación de la *administrabilidad* de las grandes organizaciones por medio de funcionarios profesionales y procedimientos técnicos. Así, de Max Weber a James Burnham, la burocratización del mundo y el ascenso al poder de los *managers*, se comenzaron a observar como una tendencia inevitable que fue acentuando la importancia del aspecto administrativo del Estado, soslayando su semblante público. He aquí el modo como asoma a la vida el *Estado administrativo*.

De siempre la administración del Estado ha fungido como un elemento muy relevante en la vida de los pueblos. Lorenz von Stein explicó que el siglo XIX se había caracterizado por haber conciliado, en un *habitat* político común, las existencias respectivas de la Constitución y la administración pública. Pero fue el siglo XX quien declarado como el tiempo propio del *Estado administrativo*, tal como es patente en el océano de literatura administrativa escrita hasta nuestros días. Ese Estado fue el motivo de una obra cumbre de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, cuyo título expresó con nitidez la época que entonces emergía. En efecto, en 1948, Dwight Waldo bautizó a esa centuria como la época del *Estado administrativo*.<sup>49</sup>

La proclama de Waldo correspondió ciertamente a los hechos en curso, y una década después, efectivamente el Estado se había desarrollado de manera sorprendente. Fue entonces que apareció otro libro también titulado **El Estado Administrativo**, cuyo autor es un administrativista alemán aclimatado en las tierras estadounidenses. Hacia 1957, Fritz Mortein Marx se inquirió acerca del desempeño del gobierno en las nuevas circunstancias, cuando la administración pública gradualmente había tendido a ubicarse como su corazón: “como el gobierno moderno tiene en la acción administrativa el primer instrumento de su diaria operación, así la administración pública se ha movido más y más hacia el centro de la gobernación”.<sup>50</sup> El éxito del gobierno desde entonces, se juzgó determinado principalmente por dicha acción administrativa; y debido a la forma como lo observaba la ciudadanía, “ello es uno de los grandes sucesos políticos de nuestro tiempo”. El suceso tenía una expresión transparente que se expresaba en la magnitud el gobierno, así como a su forma estructural, porque esa era la índole del suceso mismo:

<sup>49</sup> WALDO, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Edit. Tecnos. 1961 (título original, **The Administrative State**, 1948), p. 316.

<sup>50</sup> MORSTEIN MARX, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957), p. 1.

a medida que creció la civilización en sus diversos órdenes, el régimen acrecentando que nació de ella expansionó a la administración pública: en todo caso, el “‘gobierno grande’ requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones”.<sup>51</sup>

Vemos aquí al Estado administrativo cuyo crecimiento se convirtió en el problema central de la teoría de la administración pública a mediados de la década de los cincuenta, junto con el desarrollo del servicio público y la magnitud en aumento de la organización. Pocas personas pusieron en tela de juicio al Estado administrativo así engendrado, pues ¿qué razón habría para enfrentarse a una tendencia profetizada por Max Weber y refrendada por James Burnham, antes de la aparición de los libros de Waldo y Morstein Marx? ¿Qué la burocratización no era vigente en el mundo entero, fuera como funcionariado o como una revolución gerencial? Inclusive, ¿no era cierto que esta tendencia se había prolongado hasta los años sesenta, y en ellos John Kenneth Galbraith aún observaba su reencarnación como tecnoestructura?

Efectivamente, estas ideas, fundadas en hechos reales, hicieron patente la existencia de un Estado administrativo competente, un nuevo *Leviatán* que aseguraba el destino de los pueblos. Fue ese Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas altamente rentables, y que transfigurado en *Estado social de derecho*, compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis conjugada en la utilidad pública. En su seno se ensanchó el sindicalismo, los partidos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos prohijaron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de carrera. Y todo esto no fue sólo algo deliberado, sino que incluso quedó plasmado en la planeación y la *Policy* de muchos regímenes.

La administración pública, cuando concluye un milenio y dará comienzo un tiempo que consumirá mil años más, encara un destino cuyas grandes líneas proyectan principalmente un horizonte en el cual el desarrollo de la administratividad del Estado comparte estelares con la civilidad emergente del público moderno. A través de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado administrativo ha cedido su lugar a la idea del *Estado cívico*. Este proceso ha inspirado un movimiento inverso a la idea de Morstein Marx, cuando hablaba que en el corazón del gobierno se había acomodado gradualmente la administración pública; hoy en día, en el corazón de la administración pública está acomodado plenamente el gobierno, prohijando de tal modo al Estado cívico. La teoría de la administración pública de nuestros días marcha al encuentro de un gobierno signado por el sentido de participación política popular y democrática.

---

<sup>51</sup> Ibid.

Hoy ha llegado el momento de recordar que el Estado antaño se llamaba *Res Pública*, República. Debemos sencillamente recuperar la esencia republicana del Estado, pues hay deberes que por ser públicos para toda la sociedad, esta índole reclama una reconceptuación del público clásico dentro del Estado.

No debemos olvidar que el Estado implica un carácter histórico individual, dentro de una configuración múltiple de formas de dominación también históricamente determinadas. El Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas, tales como el Imperio Universal, la Ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.<sup>52</sup> Su actual y vigente denominación como *Estado* es el resultado culminatorio de una evolución hacia el presente, cuyo punto de origen hay que buscarlo en la voz *República*. En efecto, ese vocablo significaba entre los romanos lo concerniente a la ciudad, es la *res publica* –la cosa pública–, que es equivalente a la idea de *Civitas*.<sup>53</sup> Las expresiones revolucionarias en Francia a finales del siglo XVIII, tales como el juramento cívico y el espíritu cívico, significaban asuntos propios de las cosas cívicas o las materias políticas inherentes a la ciudadanía.

Posteriormente la *Res Publica* comenzó a ser acompañada por un nuevo término: *Status*, de modo que la voz *estado de la cosa Pública* fue usada primigeniamente por Ulpiano para referir al espacio propio del derecho público. Desde entonces se usó de manera común el término *estado de la República* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con el correr de los tiempos las voces Estado y República se separaron en calidad de sinónimos.<sup>54</sup>

Literalmente, la palabra estado significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad, así como el *ser* de esas mismas cosas, su fluir. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que “cuando ordinariamente se habla de un Estado, se alude más o menos explícitamente la manera de *ser* o *estar* constituida políticamente una comunidad humana”.<sup>55</sup> Esta noción fue cultivada por Juan Jacobo Rousseau, quien afirmó que “la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de *Ciudad* y hoy de *República* o *cuerpo político*, *el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia* en comparación con sus semejantes”.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> HINTZE, Otto. *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 37-77.

<sup>53</sup> PRÉLOT, Marcel. *La Ciencia Política*. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

<sup>54</sup> Ibíd, p. 7.

<sup>55</sup> POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis es nuestro.

<sup>56</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. México, Editorial Porrúa. 1979 (1755), p. 10.

Estado es la denominación generalizada de ese ser y estar constituido en las comunidades políticas de la cultura occidental, como es apreciable en las voces *Estado*, *État*, *Stato*, *State* y *Staat* –en español, francés, italiano, inglés y alemán–, y que entraña lo que antaño era la *Civitas* o *Res Publica*.

Tocó a Maquiavelo diferenciar ambas palabras desde principios del siglo XVI, y vulgarizar el término Estado, pasando la voz República a referirse a un tipo de Estado. El pensador político florentino decía que “los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o *repúblicas* o *principados*”.<sup>57</sup> En las primeras impera un régimen basado en la autoridad popular, en magistrados y funcionarios seleccionados por el pueblo, y en un sistema electoral complejo.<sup>58</sup>

Un tipo de Estado constituye una conjugación de sucesos y formas, donde converge un escenario político específico y una etapa de tiempo concreta. Los tipos de Estado, en contraste con el Estado en sí, tienen una existencia más precisa y más acotada en el tiempo. El escenario político está configurado por las modalidades concretas de representación a través de partidos políticos, con respecto a la acción efectiva o potencial de las fuerzas sociales dominantes. La combinación de un tipo de Estado y un escenario político, produce un régimen político específico.<sup>59</sup> Un régimen político refleja el desequilibrio entre sus integrantes, de modo que esta fórmula lo define como parlamentario o presidencial en atención a la hegemonía del Legislativo o el Ejecutivo. O bien, puede ser monárquico o republicano según dicha hegemonía descanse en el predominio de fuerzas oligárquicas o populares.

El tipo de Estado puede reflejar el grado de autonomía relativa del Estado como una institución pública, ante poderes sociales privilegiados. Antaño la hegemonía del Ejecutivo refractaba la autonomía del Estado ante las clases dominantes, hegemonía limitada o eliminada a partir del ascenso del neoliberalismo, para asegurar el dominio de los sectores financieros nacionales, extranjeros e internacionales, sobre las sociedades contemporáneas. Nociones tales como “desestatización” han venido a consagrar la expropiación de esa autonomía del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, para asegurar la privatización de bienes públicos, la sustitución de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

Por todo esto es conveniente que hoy en día rescatemos la segunda parte del vocablo *estado de la República*, para evitar que el Estado, entendido como mero

---

<sup>57</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe. Obras Políticas*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532), p. 305 El énfasis es del original.

<sup>58</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532), p. 94.

<sup>59</sup> POULANZAS, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, siglo XXI Editores. 1972, pp. 416, 419-420.

*estar*, sea desmantelado en su esencia pública para favorecer fuerzas económicas privadas. Evitando la eliminación del tipo de Estado republicano, se preserva la esencia pública del Estado.

La voz Estado ha sido dominante hasta fechas más recientes. Pero en el siglo XVI se usaba intensivamente el vocablo República, como es apreciable en Juan Bodino, quien afirmaba la “República es un recto gobierno de muchas familias y de lo que les es común, con autoridad soberana”.<sup>60</sup> Hacia mediados del siglo XVIII la voz Estado se había generalizado, pero todavía la acompañaba la sinonimia de República. Ciertamente, Juan Enrique von Justi señalaba en 1755 que “una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad; una República consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de su mutua dependencia y de ciertas instituciones comunes para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común”.<sup>61</sup> El sustento del poder estatal, de la potestad de la República, es el pueblo (*volkher*), que en su tiempo consistía en un principio universalmente reconocido.

Justi distingue a la República y una entidad de nuevo cuño, la *sociedad* (*Gessellschaften* o *Societaten*), que también se encamina a brindar felicidad a los súbditos, pero no los tiene supeditados a su poder. Es probable que esta sea la identificación primigenia de la sociedad como un ámbito autónomo, que constituya una primera apreciación de un ámbito donde surgirá el público moderno que no descansa en una dependencia con la República.<sup>62</sup>

La cultura política anglosajona tampoco es ajena a nociones del Estado de tipo republicano, como es observable incluso en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la entidad política instituida para brindar a los hombres el bien supremo de la seguridad se llamaba **Commonwealth** (Estado), “bien común”. Ese bien supremo aseguraba su vida, superaba el “estado de naturaleza bélico de todos contra todos”, y garantizaba la conservación social e individual de los seres huma-

<sup>60</sup> “République est un droit gouvernement de plusieurs menages, & de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine”. Bodin, Jean. *Les Six Livres de la République*. Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (Facsimil de la edición de 1583), p. 1. En la versión española de Gaspar de Añastro, se dice que la “República es un justo gobierno de muchas familias, y de lo común a ellas, con suprema autoridad”. Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Turín, por los Herederos de Bevilacqua. 1590, p. 1.

<sup>61</sup> Este pasaje fue trasladado del alemán al inglés por Albion Small (*The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy*. New York, Burt Franklin. 1909, p. 317). Para quienes dominan el idioma de Goethe, la obra original es accesible (Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Staatswirtschaft*. Scientia Verlag Aalen. 1963 –Facsimil de la segunda edición de 1758–). El pasaje citado está en la p. 318.

<sup>62</sup> Ibid.

nos. Se trata del *Levithán*, de un dios mortal sometido al Dios inmortal, de una multitud unida como “una persona llamada Commonwealth, en latín *Civitas*”.<sup>63</sup>

En lo que toca a nuestra cultura política iberoamericana, debemos remitirnos al ilustre colombiano don Florentino González, padre de nuestro pensamiento administrativo, y para quien las ideas administrativas europeas de la primera mitad del siglo XIX pecaban de enorme centrismo. Don Florentino se propuso enseñar a partir una obra titulada **Elementos de Ciencia Administrativa**, cuya novedad fue que “*Comprende el Bosquejo de un Sistema Administración Pública para un Estado Republicano*”. Y así fue en efecto, pues su pensamiento estuvo fundado en un agudo republicanismo y en una vigorosa exaltación de lo público. Esa Ciencia Administrativa era una disciplina pública por autonomía: “la Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de *públicos*”.<sup>64</sup>

Don Florentino creía que los intereses sociales son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por lo tanto, a la sociedad en sí, que contrastan con aquellos otros de tipo privado que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. Así, a diferencia de estos intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y de la industria, y la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, al usufructo de los productos naturales, la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público.

De conformidad con las notas generales trazadas en este trabajo, cuya finalidad consiste en reivindicar para la Estado su esencia pública, e inspirados en el pensamiento de Florentino González, nos proponemos recordar que la administración pública es importante no sólo como administración, según las acreditadas voces de Weber, Burnham, Waldo y Morstein Marx, sino también por cuanto *pública*.

Una vez que hemos explorado el trascendental aspecto público de la administración del Estado, podemos asumir aquella pregunta que George Frederickson se hace a sí mismo con respecto al público que esa administración requiere. La respuesta es una concepción del público basada en la Constitución política, en la idea de un ciudadano virtuoso, en la responsividad a un público colectivo y a un público incipiente, y en un servicio público benevolente hacia la ciudadanía.<sup>65</sup> La respon-

---

<sup>63</sup> HOBBES, Thomas. *Leviathán*. Indianápolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978, pp. 139 y 142.

<sup>64</sup> GONZÁLEZ, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos tomos. Tomo I, Prólogo, ver especialmente la p. I. El énfasis es nuestro.

<sup>65</sup> Frederickson, obra citada, p. 412.

ta esta fundada en el principio de la *administración pública* como pública, cuya vocación existencial no es otra que la de servir al todo social llamado ciudadanía.

Como corolario dejamos en manos del lector una frase harto elocuente, donde esa administración es retratada con toda fidelidad por Florentino González, quien explicó que:

*La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos.<sup>66</sup>*

---

<sup>66</sup> González, obra citada, p. 1. El énfasis en nuestro.

## Bibliografía

- Albion. **The Cameralists: the Pioneers of German Social Policy.** New York, Burt Franklin. 1909.
- BODIN, Jean. **Les Six Livres de la République.** Germany, Scientia Verlag Aalen. 1970 (Fac-símil de la edición de 1583). [Bodino, Juan. **Los Seis Libros de la República.** Turín, por los Herederos de Bevilqua. 1590].
- BLUNSTCHLI, Gaspar. **Derecho Público Universal.** Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos.
- BONNIN, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración.** Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834.
- BOULDING, Kenneth. **The Organizational Revolution.** Chicago, Quadrangle Books. 1968 (1953).
- CAZORLA, Luis María. **La Oratoria Parlamentaria.** Madrid, Espasa-Calpe. 1985.
- CUNILL, Nuria. **Participación Ciudadana.** Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991.
- \_\_\_\_\_. **Repensando lo Público a través de la Sociedad.** Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997.
- DRUCKER, Peter. "La Administración y el Mundo del Trabajo". Varios, **El Oficio y Arte de la Gerencia.** Barcelona, Grupo Editorial Norma. 1995. pp. 24-43.
- DUNSIRE, Andrew. **Administration: the Word and the Science.** London, Martin Robertson and co. 1973.
- FISCHBACH, Oskar Georg. **Teoría General del Estado.** México, Editora Nacional. 1968.
- FREDERICKSON, George. "Toward a Theory of Public Administration for Public Administration". United States, **Administration and Society.** Vol. 22, num. 4. 1991. pp. 395-417.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Estudio Introductorio al libro La Razón de Estado y otros Escritos*, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- GREEN, Richard and Robert Zinke. "The Rhetorical way of Knowing and Public Administration". United States, **Administration & Society.** Vol. 25, num. 3. 1993. pp. 317-334.
- GONZÁLEZ, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa.** Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla. 1840. Dos tomos [Hay una versión actual publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994].
- GUBA, Egon G. "What can Happen as a Result of Policy?". United States, **Policy Studies Review.** Vol. 5, num. 7. 1985. pp. 11-16.
- HELLER, Hermann. **Teoría del Estado.** México, Fondo de Cultura Económica. 1963.
- HINTZE, Otto. **Historia de las Formas Políticas.** Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- HOBBES, Thomas. **Leviathán.** Indianápolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing. 1978.

- HOOD, Christopher and Michael Jackson. «Key for Locks in Administrative Argument». United States, **Administration & Society**. Vol. 25, num. 4. 1994. pp. 467-488.
- JUSTI, Johann Heinrich Gottlob von. **Staatswirtschaft**. Scientia Verlag Aalen. 1963 (Facsimil de la segunda edición de 1758).
- KAUL, Mohan. "The New Public Administration: Management Innovations in Government". London, **Public Administration and Development**. Vol. 17, num. 1. 1997. pp. 13-26.
- KAMMLER, Jörg. "El Estado Social". En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. **Introducción a la Ciencia Política**. Barcelona, Edit. Anagrama. 1968.
- KEANE, John. **La Vida Pública y el Capitalismo Tardío**. México, Alianza Editorial. 1992.
- MAJONE, Giandomenico. "Policy Analysis and Public Deliberation". Reich, Robert. **The Power of Public Ideas**. Cambridge, Harvard University Press. 1988. pp. 157-178.
- \_\_\_\_\_. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis**. Yale University Press. 1989.
- MAQUIAVELO, Nicolás. **Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1531).
- \_\_\_\_\_. **El Príncipe. Obras Políticas**. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. 1971 (1532).
- MARX, Carlos. **El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Sin año. Dos tomos.
- MAY, Peter. "Policy Learning and Failure". United States, **Journal of Public Policy**. Vol. 12, num. 4. 1992. pp. 341-354.
- MEINECKE, Friedrich. **La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959.
- Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835**. México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835.
- Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero, y en la de Senadores el día 13 del mismo mes**. México, Imprenta del Águila. 1830. Signada por Lucas Alamán en febrero 12 de 1830.
- MORSTEN MARX, Fritz. **The Administrative State**. University of Chicago Press. 1967 (1957).
- OSBORNE, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).
- POSADA, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935.

POULANZAS, Nicos. **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista**. México, Siglo XXI Editores. 1972.

PRÉLOT, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965.

“Proyecto de Ley para arreglar el Derecho de Petición, de marzo 4 de 1835”, insertado como Iniciativa núm. 3 de la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en las de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835. México, Imprenta del Águila. 1835. Signada por José María Gutiérrez de Estrada en marzo 24 de 1835.

Resumen del artículo: Stivers, Camilla. “The Public Agency as Polis: Active Citizen” (**Administration and Society**. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. 1990. pp. 86-105. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2, dic. 1991, p. 68).

Resumen del artículo: Boulouis, Jean. “Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative” (**La Participation Directe du Citoyen à la Vie Politique et Administrative**. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2, dic. 1991, p. 79).

Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. “Citoyen et Administration: Espagne” (**Citoyen et Administration**. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay; Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Boletín de Resúmenes**. Vol. 8, núm. 2, dic. 1991, p. 94).

RODRÍGUEZ CASADO, Vicente. **La Política y los Políticos en el Reinado de Carlos III**. Madrid, Ediciones Rialp. 1962.

ROSE, Richard. **Understanding Big Government**. London, Sage Publications. 1984.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. **El Contrato Social**. México, Editorial Porrúa. 1979 (1755).

SARRAILH, Jean. **La España Ilustrada de la Segunda Mitad del Siglo XVIII**. México, Fondo de Cultura Económica. 1981.

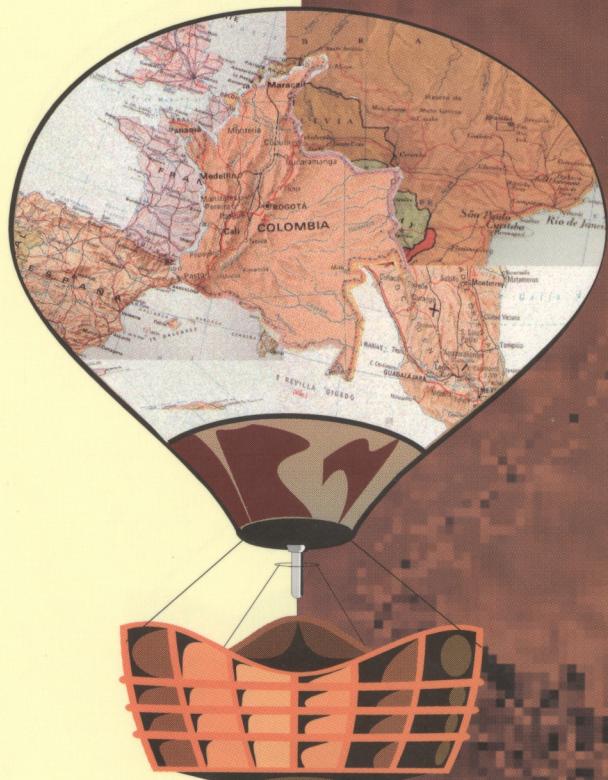
SAVOIE, Donald. “What is Wrong with the New Public Management”. Canadá, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1. 1995. pp. 112-121.

WALDO, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Edit. Tecnós. 1961 (título original, **The Administrative State**, 1948).

WHITE, Louise. “Policy Analysis a Discourse”. United States, **Journal of Public Analysis and Management**. Vol. 13, num. 3. 1994. pp. 522-532.

# LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA, HOY

## Casos exitosos



ESCUELA SUPERIOR  
DE ADMINISTRACION PUBLICA