

# ***EL ESTADO, EL MERCADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE PÚBLICO DE SU RELEVANCIA INSTITUCIONAL***

***Ricardo Uvalle Berrones***

## **Resumen**

El ensayo analiza y explica la relevancia del Estado, el mercado y la Administración Pública en cuanto instituciones pilares para el desarrollo de la sociedad moderna; asimismo, se enfatizan los procesos de interacción que dan origen a la definición, formulación e implementación de políticas con base en la pluralidad y democratización del poder.

## **Resumen**

This article analyses and explains the relevance of the State, the Market and the Public Administration as corner stones of the development of modern society. It also emphasizes the processes of interaction which originate the definition, formulation and implementation of policies based on the plurality and democratization of power.

## **Introducción**

La importancia de lo público en tiempos de cambio y transformación crecientes, implica revisar la tarea de las instituciones de la sociedad y el Estado, con el fin de evaluar qué han realizado y hacia dónde se dirigen.

Repensar el Estado desde lo público es una tendencia mundial que conlleva a reflexionar lo que realiza y cómo puede mejorar sus capacidades institucionales. Repensar lo público es considerar que el Estado no puede ni debe aislarse de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea organización carente de legalidad y legitimidad. Conviene destacar que el Estado moderno se rige por principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia, pero también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado.

En el Estado contemporáneo, lo público es una veta de convivencia y realización. Es un espacio que lo relaciona con la sociedad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Recuperar para el Estado el sentido de lo público y su naturaleza pública, es demanda ciudadana que no cesa; más aún, cuando las reformas institucionales se encaminan, entre otros propósitos, a rearticular y revitalizar los vínculos de la sociedad y el Estado. Recuperar para el Estado el sentido de lo público implica reconocer que la vida privada, los mercados, el mundo de lo tuyo y lo mío, de las decisiones y las preferencias individuales, tienen hoy día importancia fundamental para situar el auge de la vida pública.

Debido a que la vida pública es el universo de lo común, lo accesible, lo comunitario, lo abierto y lo corresponsable, se manifiesta como suma de energías diferenciadas, creativas y múltiples, lo cual contribuye a que la relación del Estado, la sociedad, el mercado y los ciudadanos sea valorada a la luz de nuevas realidades históricas, sociales, económicas y políticas. De ahí que los gobiernos y las administraciones públicas sean visualizados en razón de lo público; lo que es del público y la convivencia de los públicos.

En este sentido, el gobierno de lo público es la apertura y democratización del Estado, en tanto que la administración pública se significa como el gobierno de lo común, no como el gobierno del Estado en sí, esto es, no como la administración de lo estatal o la administración de lo gubernamental. La administración pública contemporánea responde a los valores de lo público y por eso no es ajena a la vida privada ni al ensanchamiento de la vida pública, dado que su misión es articular con fines

---

públicos las aportaciones de los privados, el mercado, las organizaciones civiles y los grupos ciudadanos, con el fin de diseñar e implementar decisiones y acciones que son de beneficio público.

### **La naturaleza del Estado moderno**

El Estado moderno se acredita como un tipo de institución que tiene como misión conservar y desarrollar la sociedad. Es fruto de acontecimientos que tienen su origen en la cultura occidental y en el devenir de la vida social, económica y política. Su formación se inscribe en el prototipo de la cultura laica, racionalista y moderna, que desde los siglos XVII y XVIII, lo concibe como un poder que se crea y acrecenta con base a la esencia que lo caracteriza —fuerza, mando, autodeterminación, destrucción, construcción— como poder supremo.

En efecto, aludir al Estado es destacar que es un poder, pero no cualquier tipo de poder. Se organiza como poder con base en atribuciones, autoridad, decisiones y acciones que han sido diseñadas para conservarlo en favor de la sociedad. El diseño del Estado moderno responde a valores, principios y proyectos de vida. Su contenido amoral, realista y político, testimonia que en su concepción y funcionamiento prevalecen los fundamentos centrales en cuanto organización de poder.

El Estado moderno se estructura tomando en cuenta lo que es y desea la sociedad y no se instituye como un poder adverso a la misma. El contenido del Estado tiene definiciones axiológicas y normativas. Las axiológicas se refieren a que la sociedad postula la importancia de la vida individual y grupal de acuerdo con un sistema de libertades civiles y públicas. En la vida moderna, el ser humano es considerado el centro rector del quehacer social y el Estado es valorado como la institución idónea que posibilita la realización del mismo. Las normativas destacan que la vida, misión y acciones del Estado tienen en cuanto imperativo, que su poder sea constitucional y legal.

En la noción del poder inteligente, el Estado es organización sujeta a reglas y leyes que lo definen en cuanto ámbito de atribuciones, limita-

ciones y restricciones. Más aún, porque en la vida moderna prevalecen un conjunto de normas que autorizan y prohíben su desempeño institucional. Sin duda, lo axiológico y lo normativo son atributos sin los cuales el Estado moderno es incomprensible como poder estructurado y organizado sobre la base de la racionalidad pública,<sup>1</sup> la cual es producto de la estructura básica de la sociedad,<sup>2</sup> la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes y la vigencia de las instituciones para que coexistan de acuerdo a consensos amplios.

Como obra fundamental de la cultura moderna, el Estado es una creación trascendente y calculada de talentos, fuerzas y potencias. Es creación, porque su naturaleza artificial es producto de una compleja y laboriosa tarea que tiene como objeto dotarlo de sentido, armonía, medios y capacidad de sobrevivencia. Es creación, porque conjuga diversos saberes que responden a la necesidad de asegurar para la sociedad mejores condiciones de vida.

El Estado categorizado como un tipo de creación es, sin duda, una obra de arte. Esto significa que hay ideas, percepción, argumentos y capacidad para organizarlo como un sistema de instituciones. El Estado contemporáneo no es idea abstracta o modelo sin realidad, sino un tipo de realidad que se estructura, ordena y formaliza para sobrevivir como

---

<sup>1</sup> "Lo importante... de la razón pública es que los ciudadanos han de conducir sus discusiones fundamentalmente en el marco de lo que cada cual considera una concepción política de la justicia fundada en valores que los demás pueden razonablemente suscribir y cada cual está dispuesto, en buena fe, a defender tal concepción así entendida. Esto significa que cada uno de nosotros debe tener determinado criterio (que esté dispuesto a defender) acerca de qué principios y directrices, en nuestra opinión, otros ciudadanos —que también son libres e iguales— pueden razonablemente suscribir junto con nosotros." John Rawls, *Liberalismo político*, p. 216.

<sup>2</sup> "La estructura básica se entiende como la manera en que las más importantes instituciones sociales encajan unas en otras en un sistema, y cómo se asignan derechos y deberes fundamentales y dan forma a la división de las ventajas que se obtienen mediante la cooperación social. Así, la constitución política, las formas de la propiedad legalmente reconocidas y la organización de la economía, así como la naturaleza de la familia, pertenecen a la estructura básica." *Ibid.*, p. 243.

institución democrática de poder. La realidad del Estado es lo factual; no lo presupuestado ni las prenociones que conciben la realidad de manera elemental. La realidad del Estado es geográfica, cultural, política y económica. Es realidad que exige ordenamiento, *imperium*, decisiones y estrategias de acción.

La realidad del Estado es el poder que, asentado en la sociedad, exige que sea estructurado de acuerdo a normas, valores e instituciones. Como obra compleja, el Estado ha sido dotado de un sistema de poderes para que funcione de manera correlacionada. Esto implica que en el plano de las ideas y el diseño, el Estado de Derecho<sup>3</sup> no es una máquina infrenable, sino una institución que tiene pesos y contrapesos; atribuciones y restricciones; autoridad y decisiones, así como medios defensivos y ofensivos.

El Estado sin referencia institucional carece de razón legítima y conduce a exaltar la visión de un poder desbordado, destructivo y aniquilante. En todo caso, el Estado es una persona artificial que reclama el derecho a vivir como una organización de poder. El significado del Estado no es moral ni ético, pero no atenta contra la ética ni la moral. Su mundo es el realismo político, es decir, el poder entendido como suma de juegos, intereses, organizaciones y recursos que dan vida a manifestaciones que reflejan su contundencia y eficacia.

El mundo del Estado se relaciona con guerras, tratados de paz, convenios, armisticios, indultos, amnistías, rivalidades y negociaciones. Es un mundo dado y, por lo mismo, se refiere al poder como categoría básica. En este sentido, el poder del Estado es para regular, dirigir y coordinar los poderes de la sociedad. Esta tarea es de carácter amoral, con el fin de que sus reglas, normas y leyes se apliquen combinando la visión positiva y universal del poder.

---

<sup>3</sup> "...el concepto de Estado de Derecho nos remite al terreno de la política. Su definición final no se encuentra en el campo de los valores y principios jurídicos (aunque los requiere), sino en la estructura básica de la sociedad, es decir, en el sistema de instituciones fundamentales que permiten calificar de democrática a una determinada sociedad." Jesús Rodríguez Zepeda, "Estado de Derecho y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, no. 12, p. 59.

En consecuencia, la vida de la sociedad no es autoregulada, sino inducida, conducida y deliberada. Esta faceta la tiene a su cargo el Estado y en ningún momento es objeto de cesión alguna en favor de un poder no estatal. La misión del Estado no se cumple en el vacío ni responde al reduccionismo que postula de manera equívoca su carácter de instrumento en favor de una clase o grupo. En todo caso, la idea del Estado en cuanto instrumento alude fundamentalmente a los medios que utiliza para gobernar. Por ello, es inexacto afirmar que es un instrumento cosificado para que los grupos o clases dispongan de él con decisiones voluntaristas o deterministas.

El Estado en sí no es institucionalidad;<sup>4</sup> por el contrario, es un productor, un promotor y un preservador de la misma. Si el Estado no es algo dado sino lo que se construye, organiza y formaliza, no hay margen para que su esencia tenga un ángulo partidista o corporativo. El propio Estado debe tomar distancia de las posiciones geométricas que lo conciben con base en posturas irreconciliables, porque su tarea consiste en institucionalizar —con equilibrio y pragmatismo— la convivencia de los opuestos.

El entendimiento y la armonía política y legal de los opuestos no son un fin, sino condición insoslayable para evitar la destrucción de la sociedad. Tener sapiencia para que los opuestos convivan con respeto y civilidad, es la gran responsabilidad de la cultura institucional del Estado. En efecto, la cultura institucional del Estado se corrobora por el caudal de disposiciones, normas, valores, decisiones, proyectos, conductas y responsabilidades que tienen como objetivo proteger el orden que la sociedad invoca y postula a través de las instituciones. No se trata de un orden rígido e inflexible, sino adaptativo y emprendedor. Es un orden que se nutre de lo individual y lo colectivo, en cuanto que es expresión

---

<sup>4</sup> “El Estado de Derecho no concluye las discusiones y los diferendos civilizados entre ciudadanos y una prohibición justa del uso de ciertos actos y disposiciones que deben normar grupos políticos a propósito de la repartición de la riqueza, los valores de la vida pública, la cultura política o las prioridades de una gestión gubernamental; solamente establece un marco de certidumbre esas discusiones.” *Ibid.*, p. 63.

misma de la sociedad moderna. Es un orden creado a partir de reconocer la existencia de los actores sociales. No se trata de un orden arbitrario, sino en todo caso, de un orden que se sustenta en la obediencia ciudadana y en los imperativos que responden a los valores de la vida moderna. Es un orden valorativo y positivo que permite desenvolver lo que es la sociedad y hacia dónde quiere llegar.

### **El Estado y el espacio de lo público**

Siendo el Estado el poder más importante de la vida moderna debe cuidarse y ejercerse con prudencia y mesura. En el paradigma de la modernidad, el poder del Estado se organiza en instituciones para preservar la sociedad. El Estado se organiza de acuerdo con lo que es la vida pública y la regula para configurarse como un sistema de convivencia, agregación e institucionalización de intereses.

La vida pública<sup>5</sup> se forma tomando en cuenta la importancia de las capacidades individuales. La vida pública es el resultado de conductas grupales que no niegan lo individual, sino que lo trascienden para acceder a espacios de cooperación. Por eso, lo público<sup>6</sup> adquiere en la vida moderna un lugar trascendente. Pertenece a la sociedad y los ciudada-

<sup>5</sup>“El tema de la esfera pública no estatal... no puede abordarse haciendo abstracción de las formas históricas de la constitución de lo público y lo privado... ni al margen de los cambios políticos y económicos globales que ocurren en las sociedades contemporáneas. Está asociado a las alteraciones de las relaciones entre Estado y sociedad, entre Estado y mercado, y más ampliamente, a la problemática general de las transformaciones en la naturaleza misma de lo político.” Edgardo Lander, “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, p. 447.

<sup>6</sup>“El espacio público moderno, la reunión de los particulares en calidad de público para discutir públicamente los asuntos comunes, significó la posibilidad de hacer pasar las decisiones colectivamente vinculantes por la piedra de toque de una argumentación racional y públicamente desplegada”, Nora Rabotnikof, *El espacio público de la democracia moderna*, p. 51.

nos; y es el hogar<sup>7</sup> en el cual se realizan intercambios, se comparten responsabilidades y se proyectan acciones que procuran alcanzar ventajas compartidas.

Lo público como espacio social y ciudadano es un límite para la acción del Estado. Es límite, porque los derechos y responsabilidades de los individuos en calidad de público son condición necesaria para nutrir la vida productiva del propio Estado. Es límite, porque su reconocimiento es fruto de las revoluciones políticas del mundo occidental, las cuales han postulado universalmente los derechos del hombre y los derechos del ciudadano.

Esos derechos son la plataforma de la vida moderna y su proclama se reconoce a nivel de las constituciones políticas. Lo público es el sitio que define el carácter democrático del Estado moderno. Su importancia no es casuística ni pasajera sino permanente. Lo público alude a la oportunidad que los ciudadanos tienen para identificarse de acuerdo a preferencias, valores, creencias y formas de organización. Lo público implica apertura,<sup>8</sup> accesibilidad y publicidad para que la vida moderna no sea un sistema de poder cerrado e infranqueable. Lo público es pertenencia a lo común e implica convivir de acuerdo con las ventajas, costos y responsabilidades para tener oportunidad de acceder y gozar los bienes y servicios públicos.

<sup>7</sup> “Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpe-laciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado.” Luis F. Aguilar Villanueva, *Estudio introductorio a la antología 1, El estudio de las políticas públicas*, p. 28.

<sup>8</sup> “La esfera pública puede ser concebida como abierta y visible: la esfera de la vida pública, el teatro público, el mercado público, la sociabilidad pública. También se le puede concebir como lo que se aplica a todo el pueblo o, como decíamos, al público en general, caso en el que el público puede consistir en un agregado o una masa que no tiene contacto directo ni relación social: lo opuesto a una esfera de sociabilidad.” Paul Starr, “El significado de la privatización”, en *La privatización y el Estado benefactor*, pp. 29-30



Cabe destacar que lo público no es igual a la exoneración de responsabilidades. Implica aceptarlas en calidad de particulares para que lo común sea financiado de manera equitativa. Es el caso del pago de impuestos que, como obligación, nadie puede ni debe incumplirlo. La contribución fiscal de los particulares tiene como destino la hacienda pública y ésta es el sitio en el cual el dinero de los privados se suma para financiar el gasto y los presupuestos públicos.

Conviene puntualizar que los recursos públicos no son propiedad de las instituciones estatales o gubernamentales, sino que se administran por las mismas; su origen se localiza en la vida productiva de la esfera civil y se aprovechan vía gasto e inversión pública, en favor de la vida en común. Son los recursos fiscales, los medios que permiten la producción de bienes públicos como las carreteras, los puentes, las presas, las termoeléctricas, los caminos. También permiten la prestación de servicios públicos como luz, agua, alcantarillado, drenaje, salud y educación.

Con la óptica de lo público, se ensancha el universo que corresponde a la vida en común, en la cual tanto el Estado, el gobierno como la administración pública tienen un lugar importante para conservarla y desarrollarla. Estas instituciones tienen contenido público porque su responsabilidad es garantizar condiciones de vida para la sociedad y porque la esfera de lo colectivo y lo común es la que justifica su razón de ser como instituciones públicas.

Lo público no es un guarismo, una obviedad ni un dato aislado. Es un sistema de vida que se integra por conductas que aceptan tener reglas comunes para garantizar que el orden, la libertad, la civilidad y la democracia tengan vigencia plena e institucionalizada. Las reglas comunes se manifiestan en que las constituciones políticas, el Derecho, las leyes, los reglamentos; en suma, las disposiciones formales, abstractas, positivas y generales, son objeto de cumplimiento por parte de los particulares que aceptan convivir en calidad de público.

Lo público contribuye a diferenciar las esferas social, económica, política y culturales, mismas que son propias de la vida moderna. Así, la sociedad es el espacio de la vida civil y particular en el cual coexisten instituciones como las iglesias, los colegios, las confederaciones, las

escuelas, los sindicatos, las asociaciones. Es el lugar de los valores, intereses, preferencia y elecciones que sustentan en la conducta de los agentes privados.

En cambio, la vida pública es el sitio de lo general y lo común; los valores que la integran son compartidos en términos de pertenencia y formas de asociación. Sin valores compartidos no es posible que la vida pública tenga éxito. Dichos valores se refieren a que lo común y lo general son factibles siempre que las conductas individuales no prevalezcan por encima de lo que es de interés para todos; por ejemplo, nada justifica incumplir las leyes cuando han sido promulgadas; cualquier inconformidad sobre las mismas debe canalizarse a través de instancias y procedimientos específicos; nada justifica dañar el medio ambiente; contaminar las aguas, los ríos, los lagos y las presas; nada justifica que las personas privadas se hagan justicia por sí mismas; nada justifica provocar daños a la propiedad pública ni al patrimonio privado.

La protección y la promoción de la vida pública y la vida privada está a cargo del Estado, pero éste no es en sí la vida pública ni lo público. Incluso, lo "oficial" no debe entenderse como lo público, pues conduce a identificar de manera imprecisa que lo público es igual a lo estatal. Hoy día, lo público contiene a lo estatal y el Estado es la institución más importante de la vida pública. Por tanto, es el responsable de cuidarla y salvaguardarla. Para esta tarea se apoya en dos instituciones fundamentales, a saber: el gobierno y la administración pública.

En consecuencia, el calificativo público es el verdadero contenido del Estado y sus instituciones, es decir, el Estado es público debido a que sus tareas son de interés común y general. El carácter público del Estado deviene de la vida ciudadana en la cual la idea de *civitas*, ciudadano, publicidad, comunidad y la pluralidad de los públicos se reconocen con alcance institucional.

De este modo, la forma de gobierno (republicana y democrática), la división de poderes, las reglas institucionales y el modo de gobernar (políticas públicas), dan cuenta de cómo el Estado se organiza con carácter público, reconociendo la importancia de la participación y la representación ciudadanas; las elecciones libres para llevar a cabo la

---

renovación y alternancia en el poder; la deliberación pública; el reconocimiento a las mayorías y el respeto por las minorías.

Lo público del Estado también incluye lo relativo a la ocupación de los cargos públicos; la administración e impartición de la justicia, la oferta de los bienes al público consumidor; la prestación de los servicios públicos y el diseño y aplicación de las políticas de bienestar social. Finalmente el contenido público del Estado también deviene de la rendición de las cuentas públicas, es decir, que las instituciones del Estado informen a la opinión pública y al público ciudadano lo que realizan, cuánto cuesta y cómo se cumplen los objetivos que postula. Lo público, pues, constituye el acceso del público ciudadano a lo que es de interés común.

### **Repensando lo público**

Con base en la importancia de lo público, la relación de los ciudadanos y el Estado es objeto de revisión para evitar que sea un espacio desvirtuado. El reclamo ciudadano apunta por el respeto a su espacio de acción y a la necesidad de que sea reconocido como un caudal de energías que pueden vertirse en favor de la vida en común.

Repensar lo público significa al mismo tiempo repensar lo que es y realiza el Estado. Lo público y el Estado no son ámbitos contrapuestos, ni deben situarse en posturas que conduzcan a dilemas falsos para optar por uno u otro. Repensar lo público no es una postura antiestatal ni librecambista. Por el contrario, es ubicar con realismo cómo los esfuerzos ciudadanos deben participar y colaborar en la atención de los asuntos públicos.

Sin duda, lo mejor del Estado no depende de lo que realiza, sino de su pertinencia, legitimidad y capacidad para mejorar la calidad de vida en la sociedad. El Estado es eficaz cuando armoniza la heterogeneidad social y política, no cuando suplanta ni sustituye la iniciativa de los particulares y los grupos sociales. Repensar lo público es reconocer que la sociedad y sus organizaciones tienen capacidades que deben aprovechar-

se en beneficio del interés común. Repensar lo público evita que el Estado se extralimite en sus tareas e incurra en la omisión de que los costos y beneficios deben tener como base la sana recaudación de los ingresos fiscales.

De este modo, considerar alternativas de colaboración y fungir como un pilar de las políticas promotoras, permite que el Estado tenga vínculos más productivos y eficientes con la sociedad. Repensar lo público es valorar qué pueden hacer de manera inteligente tanto el Estado como los ciudadanos; es evitar que la cultura faraónica del Estado se erija en modo de vida y en un sistema de valores que propician expectativas desbordadas.

Es arriesgado para el Estado visualizarlo sólo con óptica introspectiva, es decir, como si fuese suma infinita de recursos, fuerzas e información con capacidad para desenvolverse por sí mismo. La importancia de lo público demuestra que el auge de las iniciativas individuales y la acción organizada de los ciudadanos son elementos vitales para asegurar la consistencia pública del Estado. Sin referencia a los ciudadanos, el Estado pierde eficacia e ingresa al camino de los rendimientos decrecientes.

El Estado no es una organización autárquica. Es organización que tiene capacidades de crecimiento, expansión y desarrollo que se vinculan estructuralmente con el destino de la sociedad. Un Estado no puede fincar su prosperidad dando la espalda a la sociedad y los ciudadanos. Tiene que considerar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la situación de los mercados, las posibilidades de colaboración con los particulares, los rezagos sociales, la disponibilidad real de los recursos públicos, la competencia mundial, el avance científico y tecnológico y que su desenvolvimiento no sea una carga perniciosa para la vida productiva ni el bienestar de los ciudadanos.

Así, el Estado es un conjunto de instituciones que articulan lo privado, lo público y lo social en cuanto esferas que son indispensables para conseguir el desarrollo de la sociedad. El Estado visualizado en sí y no para sí, conduce a la formulación de políticas expansionistas, planes gubernamentalizados y procesos burocratizados de la administración pública.

En tales condiciones, no importan los costos fiscales de su desempeño ni las reacciones públicas y privadas. Cuando esto sucede, se impone por principio de autoridad. Tal situación denota que su capacidad de gobierno responde más a los valores del secreto y la decisión unilateral. Por tanto, su contenido público es precario, toma distancia de la sociedad y limita su capacidad de maniobra.

Cuando el Estado pierde contenido público se incrementa la cultura que lo magnifica como núcleo único y protagónico de las decisiones públicas. Sin embargo, dicha conducta tiene costos que impactan negativamente a la sociedad. Ello implica que confía más en sus recursos propios y no en la importancia de tomar en cuenta la opinión y la energía de los ciudadanos. En consecuencia, sobrevienen las crisis negativas del Estado, es decir, las que se relacionan con el déficit fiscal, el incremento sin límite del gasto burocrático, el impulso de macropolíticas que omiten realidades contrastantes, así como las que desestimulan el progreso del mercado.

Pierde, además, rango de legitimidad que lo conducen a provocar una situación de crisis en las instituciones. Nada más vulnerable para un Estado que se pierda la confianza en las instituciones públicas. Este hecho implica que su autoridad persuasiva está en duda y que los únicos medios para hacerse obedecer se apoyan en la violencia instrumental.

Un Estado que genera crisis en las instituciones significa que no respeta los límites de la vida pública; que la satura con políticas que no se justifican y se constituye en un cuerpo que inhibe la creatividad de los ciudadanos, el mercado y las asociaciones civiles.

Un Estado que ocasiona crisis en las instituciones públicas, quebranta y arriesga la estabilidad que se construye a partir de los procesos de gobernabilidad democrática.<sup>9</sup> Nada peor para un Estado que su siste-

---

<sup>9</sup> "La gobernabilidad democrática implica, además de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo por el Legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los poderes Ejecutivo y Legislativo, por ende necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referenda y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la exis-

ma político no tenga capacidad para impulsar la economía y que los ciudadanos tampoco crean en sus instituciones. El quebranto de las instituciones es al mismo tiempo la pérdida de la institucionalidad creativa y emprendedora.

En consecuencia, lo público es *desideratum* obligado para que el Estado no incurra en excesos ni en protagonismos que a nada conducen. Lo público repensado desde la vida de ciudadana y para el Estado, contribuye a que la sociedad contemporánea se aleje de las etapas de estancamiento y deterioro. Repensar lo público implica revitalizar el Estado; significa que el gobierno es promotor y facilitador y que la Administración Pública se reconstituye como el gobierno de la comunidad. Repensar lo público es redescubrir el valor y la importancia de las instituciones públicas.

Repensar lo público es destacar que el poder tiene naturaleza democrática, no sólo estatal. El poder democrático se organiza en instituciones y tiene procedimientos, tiempos, agendas y organizaciones para su ejercicio, así como instancias decisorias para llevarlo a cumplir sus atribuciones. El poder democrático<sup>10</sup> tiene savia pública y de lo público. Si

---

tencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas.” Heinz R. Sonntag, “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en *Reforma y Democracia*, p. 10.

<sup>10</sup> “Las democracias tratan de crear gobiernos y ciudadanos sensibles y responsables por medio del debate, la educación, la socialización y la práctica. Enseñan cánones de ciudadanía democrática, la importancia de la obediencia a la ley, el respeto de los derechos de los demás y la necesidad de dar prioridad (al menos algunas veces) al bien común sobre los intereses privados. No obstante, el esperar milagros gracias a la educación es esperar demasiado. Cuando comprenden que la educación y la adoctrinación no son completamente efectivas, que los individuos pueden perseguir intereses privados a expensas de la comunidad, las democracias también recompensan las acciones socialmente deseables pero individualmente inatractivas y castigan las socialmente indeseables pero individualmente atractivas; la esperanza del ejercicio del poder es alentar a la gente ordinaria, con su mezcla usual de intereses comunes y egoístas, a prestar un poco más de atención a las primeras y un poco menos a las segundas.” James G. March y Johan P. Olsen, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, p. 67.

el Estado es el poder más importante de la sociedad, tiene que sustentarse en el reconocimiento de las instituciones y una de ellas, las del espacio público, son las que explican su razón de ser como centro de poder y decisión que escucha y alienta la vida ciudadana.

Un Estado con instituciones democráticas no desplaza a los ciudadanos<sup>11</sup> ni a las fuerzas productivas. Por el contrario, alienta los procesos que conducen y culminan en la apertura y democratización del poder. Reconoce al mismo tiempo que lo público no le pertenece, dado que es un espacio de los ciudadanos. Reconoce que lo público es suma de fuerzas privadas, ciudadanas y colectivas que dan vigor y fortaleza al conjunto de la sociedad y lo dotan de las ventajas y recursos que necesita para conservarse como organización sana y productiva de poder.

### **Gobierno de lo público**

La relación y comunicación del Estado con los ciudadanos no se efectúa sin referencia a las formas democráticas que las encauzan. La comunicación significa que los ciudadanos tienen acceso a los temas fundamentales de la vida estatal; tienen opción de participar e ingresar a los campos de la colaboración pública.

Cuando los asuntos de Estado son objeto de reflexión y deliberación pública, significa que él no es un coto cerrado de poder, sino institución que permite, de acuerdo a reglas, que los distintos grupos de la sociedad no sólo se interesen en los asuntos comunes, sino que tengan la oportunidad de participar de manera directa en los mismos. Sólo así es posible considerar que las instituciones del Estado son abiertas y democráticas.

<sup>11</sup> "Derechos humanos, democracia y paz son, pues, tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos del hombre reconocidos y protegidos no hay democracia, sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos sociales. En otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos. Los súbditos se convierten en ciudadanos cuando se les reconocen los derechos fundamentales." Norberto Bobbio, *De senectute*, p. 205.

En este sentido, el Estado se comporta en términos de un gobierno que reivindica el espacio de lo público. Por eso, la categoría gobierno de lo público tiene importancia creciente, dado que es un modo en que la comunicación entre los ciudadanos y él se lleva a cabo de manera más directa. El gobierno de lo público significa que los grupos ciudadanos y sus organizaciones acceden al corazón de las decisiones, los procesos y los contenidos que se estructuran en la formulación, implementación y evaluación de las decisiones y acciones.

Lo anterior es viable cuando los gobiernos utilizan políticas públicas<sup>12</sup> para mantener una comunicación fluida y amplia con los diversos grupos del público ciudadano. Las políticas públicas son el testimonio de cómo el gobierno de lo público concreta formas de relación y comunicación que son fructíferas.

Las políticas públicas se refieren a la actividad del gobierno,<sup>13</sup> esto es, a lo que el gobierno realiza. Pero no son actividad ordinaria, rutinaria o reiterativa. Se trata de un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector del público ciudadano; no de todos los grupos del público ciudadano. Aluden al tratamiento de problemas que antes de ser públicos, son reconocidos como sociales o grupales y que han transitado de la agenda constitucional a la agenda institucional.

---

<sup>12</sup> En este sentido, las políticas públicas son “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzarlas”, William Jenkis, *Policy Analysis. A political and organizational perspective*, p. 15.

<sup>13</sup> “En medio de las dificultades para definir los objetos de estudio de las políticas. Ha venido ganando terreno una visión que define las políticas como el vector que sintetiza el conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de los cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y el Estado que se gobiernan.” Pedro Medellín Torres, “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa”, en *Revista Democracia y Desarrollo*, p. 53.



Esto significa que las políticas públicas no son por sí mismas políticas gubernamentales, ya que éstas son de carácter ordinario, previsible y reiterativo. La diferencia entre unas y otras es que las políticas gubernamentales son decisiones y acciones de gobierno que no implican la deliberación y la participación del público ciudadano; no implican decisiones públicas convenidas; no significa que se diseñan acciones focalizadas, sino acciones de alcance general. Por otra parte, las políticas gubernamentales tampoco son prueba alguna de que el trato con el público ciudadanos es equitativo y abierto.

En cambio, las políticas públicas se orientan hacia públicos focalizados; exigen evidencia, deliberación, argumentación<sup>14</sup> y corresponsabilidad; aluden a recursos fiscales existentes; se relacionan con ámbitos de responsabilidad institucional; testimonian el reconocimiento de algún problema por parte de la autoridad pública para que ingrese a la agenda institucional; implican apoyos sociales y políticos, así como la decisión de canalizar y aplicar recursos públicos hacia aquellos grupos que han conseguido que sus problemas y demandas tengan reconocimiento público. Además, las políticas públicas son incluyentes, favorecen un trato justo con los ciudadanos y permiten que el proceso de gobierno sea accesible a los diversos grupos de la vida social y económica.

En este sentido, las políticas públicas son el gobierno en acción, es decir, el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano. Las políticas públicas son estrategias para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas públicos. Como método de gobierno, las políticas públicas no excluyen ciudadanos, sino que amplían la comunicación del gobierno con los públicos de la sociedad.

---

<sup>14</sup> “La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca.” Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, p. 36.

Conviene recordar que los gobiernos enfrentan una diversidad de necesidades y demandas sociales. Tienen relación con una pluralidad de públicos. Abordan problemas distintos en cuanto complejidad, naturaleza e incidencia.

Por tanto, no todos los problemas son públicos desde la visión institucional del gobierno, sino aquellos que tienen existencia significativa, no transitoria. Las políticas públicas no se refieren al ángulo político, administrativo ni fundamentalmente decisonal<sup>15</sup> del gobierno, sino a la visión institucional que se vincula con el tratamiento específico de las demandas que son reconocidas como públicas.

El ángulo funcional del gobierno se manifiesta en la Administración Pública, la cual —por los cometidos que tiene a su cargo— permite atender en conjunto los problemas sociales con respuestas previstas, ordinarias, programadas y apoyadas en rutinas.

Sin embargo, para las políticas públicas, la Administración Pública es importante en un punto: es el ámbito donde se recaudan los recursos fiscales que se deciden utilizar para la atención y solución de los problemas públicos; es el sitio en el cual tiene lugar la integración de la agenda institucional; es el ámbito que se encarga del diseño e implementación y evaluación de las políticas; es el ámbito donde las decisiones adquieren cuerpo de acciones específicas.

Cabe aclarar que la estrecha relación entre las políticas públicas y la administración pública no implica que sean lo mismo. Las políticas públicas se refieren a la actividad misma del gobierno y la administración pública es el gobierno de la comunidad, es decir, la institución que se encarga de preservar y conservar la sociedad asegurando su calidad de vida.

---

<sup>15</sup> “Lugar común es creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas para conducir la comunidad política. Se olvida que la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan y la configuran, la acotan o ensanchan.” Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio introductorio al libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, de Giandomenico Majone, p. 24.

En esta perspectiva, el gobierno de lo público responde a los movimientos que impulsan la democracia y la democratización del poder. Es una manifestación institucional que posibilita que las relaciones del Estado y la sociedad sean más abiertas y constantes. Permite, además, que la ciudadanía del Estado se acreciente para evitar como otrora, que incurra en situaciones que lo alejan de la sociedad.

El gobierno de lo público es consecuente con una sociedad abierta<sup>16</sup> y contestataria como la contemporánea. Nutre al Estado con mejores elementos de vida desde el momento en que la vida pública es entendida como la casa común de los ciudadanos. Un Estado que tiene una vida pública amplia y emprendedora, se aleja de las crisis del intervencionismo, de la sobredilatación administrativa y burocratizada y de la propensión a considerar qué hacer sin evaluar costos, recursos existentes, capacidades ciudadanas y opciones de desarrollo. Un Estado que tiene un nutrido contenido público, significa que su gobierno es democrático y que sus instituciones desempeñan un papel relevante a fin de evitar relaciones asimétricas con la sociedad, la economía y el mercado.

El gobierno de lo público no desconoce la importancia del mercado. Por el contrario, contribuye a que el mismo sea apoyado con políticas de promoción, regulación y estímulo. En la visión de lo público, el mercado no es un lugar exclusivo de agentes privados. Es una institución pública y, por lo mismo, es objeto de regulación estatal. Y es institución pública porque su modo de existir es abierto y con base en intercambios.

Concurren en el mercado, diversos productores y consumidores, los cuales dan lugar a operaciones que se regulan con la intervención de las

---

<sup>16</sup> “El individualismo, el igualitarismo, la fe en la razón y el amor a la libertad eran sentimientos nuevos, potentes y, desde el punto de vista de los enemigos de la sociedad abierta, peligrosos que debían ser combatidos... Una vez que comenzamos a confiar en nuestra razón y a utilizar las facultades de la crítica, una vez que experimentamos el llamado a la responsabilidad personal y, con ella, la responsabilidad de contribuir a aumentar nuestros conocimientos, no podemos admitir la regresión a un estado basado en el sometimiento implícito a la magia tribal.” Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, pp. 193-194.

autoridades públicas. El éxito de los mercados no depende tan sólo de los agentes privados, sino también de las políticas públicas. Cuando éstas son oportunas y eficaces, es mayor la posibilidad de que los mercados sean prósperos, emprendedores y competitivos. Sin mercados competitivos no es factible que el Estado tenga una recaudación nutrida y continua de recursos fiscales. Sin mercados competitivos se abona el terreno para que las políticas estatistas consigan medrar con los recursos públicos.

El gobierno de lo público reivindica con fines de interés común el desarrollo de las capacidades individuales, superando la falsa dicotomía que valoraba al mercado como elemento adverso al Estado. Tal inexactitud ha sido fuente de males públicos y ha provocado en ocasiones, la desconfianza de los privados hacia las instituciones del Estado. Con el gobierno de lo público se superan rivalidades innecesarias y se propicia que a través de las políticas, los ámbitos privado, público y gubernamental tengan mejores condiciones de acuerdo y desarrollo.

Por ello, la nueva relación del mercado y el Estado tiene que ubicarse en el ámbito de una nueva institucionalidad que incluye, desde luego, la vigencia de los derechos de propiedad, los costos de transacción, la eficacia regulatoria, la coordinación de los agentes económicos, la importancia y factibilidad de las políticas de bienestar, la eficacia de las políticas de recaudación fiscal y la correlación sana entre las variables macro y microeconómicas. La nueva institucionalidad<sup>17</sup> significa capacidad de gobierno generar reglas públicas que permitan coordinar, inducir y orientar tanto las acciones del Estado como del mercado.

Desde el ángulo político, la relación Estado-mercado tiene que insertarse en los imperativos de la gobernabilidad democrática, el comportamiento de los mercados electorales, la competencia de los actores políticos, la definición de reglas que apuntan por la certidumbre para dar vida a la alternancia en el poder; en suma, por la eficacia de la política

---

<sup>17</sup> "Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político." José Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, p. 10.

como instrumento que es capaz de armonizar las necesidades y los deseos privados con las necesidades e intereses de carácter público. Cuando los mercados tienen contextos políticos estables, regulados y democráticos, el sistema económico se desenvuelve con mayor certidumbre y eficacia. De ahí que la institucionalidad política sea un elemento clave para que la relación mercado-Estado no sea accidentada, oscilatoria ni errática.

### **Mercado y administración pública**

La relación de la administración pública con el mercado es de importancia creciente, dado que son instituciones que cumplen tareas de alcance social. En efecto, la administración pública tiene a su cargo el desarrollo de actividades que permiten a los factores de la producción desempeñarse de modo eficiente en términos de competencia, productividad, legislación e incentivos.

Corresponde a la administración pública diseñar, implementar, promover y evaluar políticas de gobierno que se caracterizan por su efecto multiplicador en los procesos del mercado. Lo relacionado con las políticas fiscal, tributaria, monetaria y crediticia; de precios; de industria, comercio y salarios; de educación, ciencia y tecnología; de producción, consumo, distribución y circulación; de salud, seguridad y asistencia social; de transportes, comunicaciones y turismo; de fomento, regulación y estímulo entre otras, se enlazan de manera decisiva con el funcionamiento de las cadenas productivas y los sistemas orientados a procurar el bienestar social. En este sentido, las políticas de gobierno son instrumentos que tiene a su cargo la administración pública y son factores que permiten estimular y fomentar las actividades productivas y de servicios.

La relación del mercado con la administración pública es fundamental para que la cooperación de los agentes económicos sea eficaz. Los mercados no se desarrollan sin el apoyo y los estímulos que la administración pública les proporciona. A su vez, los recursos fiscales que recauda la administración pública son nutridos cuando la economía fun-

ciona sobre la base de la prosperidad y ésta necesita de elementos importantes de fomento y promoción para que las actividades productivas tengan rendimientos vigorosos.

La misión del mercado consiste en producir los bienes y servicios que la sociedad necesita para su crecimiento y desarrollo. Dicha producción es indispensable para que los procesos de intercambio se lleven a cabo de modo intenso y constante. Los mercados son fuente de riqueza material y en esa medida son proveedores de los satisfactores que la vida social y económica demanda. Su función pública la cumplen con la participación de los agentes privados y sociales. Por otra parte, la regulación —normas, reglamentos, legislación— de la que son objeto, está a cargo de la administración pública, dado que tiene como responsabilidad asegurar su mejor cumplimiento.

Por eso, en una visión positiva, los mercados tienen que ser cuidados, conservados y estimulados por la administración pública, ya que su cobertura e incidencia es de carácter público. El desempeño de los mercados exige certidumbre y de acuerdo a las tareas regulatorias, la administración pública tiene a su cargo los aspectos que se relacionan con el cumplimiento de los contratos, los costos de transacción, la economía de la información, los incentivos, las operaciones de compra-venta, el desempeño institucional y los paquetes de incentivos, los cuales son fundamentales para que el desarrollo de los mercados sea continuo, eficaz y estable.

En cuanto institución, la administración pública tiene a su cargo la aplicación de los instrumentos del gobierno y es la responsable de crear las condiciones que facilitan el mejor desenvolvimiento de los mercados. El manejo de los instrumentos de gobierno se efectúa en contextos de intensidad social, el conflicto de intereses y las demandas en competencia. En este sentido, las exigencias del mercado son atendidas con el auxilio de las políticas públicas, ya que permiten el tratamiento focalizado de las demandas formuladas.

Con las políticas públicas la administración pública tiene opciones de gobierno relacionadas con puntos específicos que permiten articular intereses, movilizar recursos fiscales, definir medios, seleccionar priori-

---

dades e integrar las agendas desde un ángulo institucional. Incluso, las fallas del mercado y el Estado se subsanan con la intervención y regulación<sup>18</sup> de la administración pública. Hay fallas del mercado cuando los monopolios afectan el desarrollo de la competencia abierta entre los agentes económicos; cuando la información que se genera es incompleta y asimétrica; cuando hay concentración del ingreso en unas cuantas familias; cuando los bienes públicos son dañados con externalidades negativas.

Hay fallas del Estado, cuando aumenta el déficit fiscal; cuando prevalecen deficiencias institucionales; cuando la inflación es alta; cuando la conducta de la búsqueda de las rentas acentúa el aprovechamiento patrimonial de los recursos públicos. En ambos casos —fallas del mercado y fallas del Estado— corresponde a la administración pública utilizar los instrumentos correctivos que permitan superar los contratiempos funcionales del mercado y el Estado, con objeto de que la sociedad se desenvuelva de modo más estable en términos del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar compartido.

En relación con los asuntos del mercado, la administración pública tiene a su alcance los instrumentos que permiten su sano desenvolvimiento y a partir de los mismos, define el alcance de las políticas tanto regulatorias como distributivas. Lo importante es que las políticas que aplica la administración pública contribuyan a un ambiente de seguridad y estímulo para los agentes económicos y sociales; y de ese modo, garantizar la vigencia de los derechos de propiedad<sup>19</sup> en razón de garan-

---

<sup>18</sup> “En su sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para impedir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. La regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público.” José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender el Estado*, p. 239.

<sup>19</sup> “El Estado juega un papel importante en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas importantes, como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica. En efecto, el Estado tiene el importante papel de instituir derechos de propiedad bien definidos y un sistema efectivo para garantizarlos y resolver controversias. Un conjunto bien definido y verificable de derechos de propiedad

tizar la seguridad en el uso y los beneficios que se derivan de la posesión legal y legítima de los activos, con el fin de proceder a su explotación, iniciar operaciones de renta, concesión o arrendamiento; dar curso a las transferencias en favor de terceros en la modalidad de operaciones de venta y obtener ingresos producto de la explotación de bienes o activos.

No hay duda de que la sociedad moderna entendida como una sociedad de mercado, necesita que la calidad de vida de la población sea óptima, ya que conlleva rendimientos favorables en cuanto condiciones de vida tanto para los individuos, las familias, las empresas, así como para las comunidades, los municipios, los estados y las regiones. De este modo, el desempeño económico en su conjunto se puede traducir en una eficaz correlación dada entre los ámbitos de la oferta, la demanda, el intercambio, el ahorro, los salarios, el consumo, la inversión y la rentabilidad. En este caso, las tareas de la administración pública son cruciales para diseñar y aplicar políticas que con base en la regulación eficaz, aseguren y estimulen el desempeño institucional de los mercados.

## **Conclusión**

Lo público en cuanto forma de convivencia favorece que el Estado tenga cercanía y comunicación con los ciudadanos, dado que incluye a la política en cuanto sistema de reglas que permite conseguir acuerdos, contener luchas y conflictos explosivos, así como favorecer que los grupos organizados participen en los asuntos de interés común.

Tal situación testimonia que el Estado no es zona inaccesible, es decir, que sus instituciones no son prohibidas; ni se encuentran distantes

---

puede representar una disminución de los costos de transacción en que incurriría la economía en ausencia de un sistema de derechos de propiedad, es decir, los individuos y los agentes gastarían una cantidad muy grande de recursos para resolver problemas, por ejemplo, externalidades o provisión de bienes públicos.” José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, p. 367.

---



de los ciudadanos; tampoco son restrictivas a las organizaciones civiles, políticas y sociales. En este sentido, la participación de los ciudadanos en el proceso de gobierno, en particular, en el proceso —gestación, elaboración, implementación, evaluación o reinicio— de las políticas, es una opción que lo fortalece como entidad de carácter público, abierto y democrático.

Con lo público, el Estado no es considerado un depredador de recursos, sino institución que, bajo la óptica de pesos y contrapesos y la rendición de las cuentas públicas, se desenvuelve de modo más abierto y vigilante en parte de la vida ciudadana. Lo público no es lesivo al Estado. Por el contrario, lo reivindica en términos republicanos, constitucionales y democráticos. Un Estado con presencia pública no es lesivo para la sociedad y es garantía para que la relación de los ciudadanos e instituciones públicas sea más directa y fructífera.

Desde una visión liberal del Estado, lo público se erige, organiza y funciona en un tipo de gobierno que no es redentor, pero que sí reivindica la categoría público ciudadano. Sin el público ciudadano ningún gobierno puede aspirar a tener vida democrática plena. En consecuencia, es el público ciudadano quien acredita el gobierno de lo público como gobierno por discusión.<sup>20</sup> Y un gobierno por discusión, delibera; es persuasivo y amplía su visión democrática hasta traducirla en el fortalecimiento de las instituciones públicas.

De este modo, el público ciudadano concibe a la democracia como un sistema de aprendizaje orientado a construir instituciones y reglas de institucionalidad que garantizan de manera pacífica, civilizada y creativa el desarrollo de la vida individual y colectiva.

Repensar lo público no es un hecho aislado o circunstancial, sino toma de conciencia para que la *civitas* recupere la vitalidad que la identifica no con el Estado en sí, sino en su forma de comunidad política, la

---

<sup>20</sup> “En la tradición de Popper, Majone entiende la hechura de las políticas como realidad y expresión del ‘gobierno por discusión’, que es característica esencial de la democracia.” Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio introductorio al libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, de Giandomenico Majone, p. 26.

cual en su organización y funcionamiento y proclamas, reconoce los espacios ciudadanos en favor de las energías sociales y públicas.

La sociedad contemporánea, valorada como una sociedad abierta, no es un agregado de públicos inorgánicos ni de organizaciones amorfas. Tampoco es un lugar para los arreglos casuísticos, sino esfera que tiene y reclama canales de participación y representación. En este sentido, el gobierno de lo público es el nuevo rostro del Estado contemporáneo, es decir, del Estado inteligente, acotado, emprendedor y promotor.

El gobierno de lo público es fruto de la insurgencia ciudadana, la cual como tendencia mundial, refleja que los espacios sociales no son exclusivos de las instituciones gubernamentales y estatales, sino que son reclamados y defendidos por organizaciones e instituciones que son la esencia y el corazón de la sociedad contemporánea. En este caso, lo civil, lo ciudadano, lo comunal; en suma, lo que pertenece al público ciudadano, es la franja no gubernamental que hoy día se caracteriza por participar de modo organizado en el tratamiento de los problemas y en el diseño de las soluciones públicas. Esa franja tiene caracteres de autonomía, capacidad de gestión, personalidad social, necesidad pública, articulación de capacidades, aprovechamiento de recursos, interacción amplia y la generación de resultados específicos.

Es importante destacar que entre las esferas de lo gubernamental y lo no gubernamental no hay relaciones antagónicas. Por el contrario, son espacios diferenciados y articulados que tienen identidad propia. Se reordenan no de manera natural sino deliberada. Lo anterior significa que el público ciudadano ha reaccionado ante el impacto y los costos de las políticas que justifican la grandielocuencia del Estado y los programas que acentúan la sobredilatación gubernamental. Tal reacción da lugar a que el espacio público sea depurado y recuperado en favor de las organizaciones ciudadanas. En efecto, el espacio público no es pasivo. Es sitio de convivencia intensa y relaciones interdependientes. Es sitio que se nutre de esfuerzos disímolos, tipos de cultura, valores comunes e identidades grupales que convergen para que la vida colectiva sea viable y emprendedora.

Con la revitalización de lo público, la relaciones del Estado con la

sociedad tienen otro contenido. Implica lo expresado, que la vida privada, la vida social y la vida pública han reaccionado y reaccionan para ocupar los espacios que pueden cubrir con su capacidad de organización y participación. Uno de los elementos sobresalientes de esta nueva situación es el reconocimiento de que los mercados son instituciones indispensables para la vida de la sociedad. Siendo los mercados de origen civil y privado, no hay duda que su cobertura es de impacto público.

Por ello, son regulados con la intervención de las autoridades públicas para evitar que se conviertan en sitios de prácticas antisociales. Su función consiste en producir la riqueza material de la sociedad, mientras que a las administraciones públicas les corresponde, desde la postura de un gobierno abierto y democrático, crear el consenso que se requiere para impulsar políticas de regulación. La relación de los mercados con la administración pública es una veta que se inscribe en el replanteamiento de las relaciones estatales, privadas y públicas.

Mejor Estado y menos carga burocrática es la premisa central para que los mercados tengan un desarrollo más creativo y emprendedor. Mejor Estado implica más espacio de la vida pública, un mejor auge de los mercados, la aplicación de políticas eficaces y justas en materia de bienestar social y relaciones de cooperación entre los agentes económicos y políticos. Es aquí donde el papel de la administración pública se revisa y replantea para que no sea de nueva cuenta una carga depredadora para el sistema económico y social.

La misión de la administración pública no es ni puede ser como otrora, es decir, intervencionista, hiperburocratizada y centralista. Los nuevos tiempos como los actuales, demandan administraciones públicas menos densas, pesadas e improductivas. El nuevo perfil de la administración pública tomando como base el auge del espacio público y su relación con los mercados se caracteriza por ser una institución estratégica, necesaria y eficaz.

En consecuencia, es indispensable erradicar de su seno las prácticas clientelares, los valores del estatismo; que sea receptiva a los valores de la comunidad civil y política, al público ciudadano; a las necesidades de los mercados; al imperativo de que el bienestar social sea justo,

---

focalizado y realista; al postulado de que su contenido público es la piedra angular para regular la vida democrática. El nuevo perfil de la administración pública significa que trasciende lo gubernamental y lo estatal, orientándose a lo público que, con su riqueza civil y grupal, reclama sitios en la vida colectiva que antes estaban ocupados principalmente por instancias, relaciones e instituciones administrativas.

En todo caso, y tomando en cuenta el reacomodo de la vida privada, la vida social, la vida pública y la vida estatal entendidas como esferas diferenciadas e interrelacionadas, es importante subrayar que la sociedad contemporánea en cuanto tendencia, da cauce a la administración de lo público.

La administración de lo público implica que su carácter institucional es dado por la democratización del poder; la división y cooperación de los poderes; la participación y representación ciudadanas; la gestión pública, la rendición de las cuentas públicas; la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos públicos; la aplicación de políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia procedimental, entendida como el conjunto de reglas, procesos, estructuras y resultados que dan vida, sentido y eficacia a las instituciones públicas y políticas.

La administración de lo público corrobora la existencia de públicos activos, de organizaciones contestarias y de un vigor significativo de la vida ciudadana. La administración de lo público es el gobierno de lo común, lo abierto y lo corresponsable. El tránsito de la administración pública a la administración de lo público es el tránsito de la sociedad civil —derechos abstractos, universales y constitucionales de los ciudadanos— a la sociedad abierta —derechos abstractos y concretos— que reconocen el valor de la libertad, las conductas emprendedoras, la responsabilidad colectiva, la crítica argumentada, la importancia de las instituciones y la razón pública para promover y asegurar la vida colectiva.

Sin duda, la administración de lo público responde a los valores de la comunidad civil y política; no a los valores del estatismo magnificado el cual propicia la formulación de políticas expansionistas, gubernamentalizadas, introspectivas y pro burocráticas. La administración de lo público alude al mercado, a las agrupaciones privadas; a las organizaciones

---

ciudadanas; al proceso de gobierno; en suma, al contenido republicano y democrático del Estado contemporáneo.

## **Bibliografía**

Edgardo Lander, "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, coordinadores, coedición Editorial Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, coordinador Mauricio Merino, México, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1997.

Heinz R. Sonntag, "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI", en *Reforma y Democracia*, Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1998.

James G. March, y Johan P. Olsen, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, vol. VI, núm. 1, primer semestre.

Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de Derecho y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1996, núm. 12.

John Rawls, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender el Estado*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

José Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1992.

Luis F. Aguilar Villanueva (compilador), Estudio introductorio a la Antología 1, *El estudio de la políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio introductorio al libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, de Giandomenico Majone, 1997.

Nora Rabotnikof, *El espacio público de la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, Serie Ensayos, Colección Temas de la Democracia, 1997.

Norberto Bobbio, *De senectute*, España, 1997.

Paul Starr, "El significado de la privatización", en *La privatización y el Estado benefactor*, Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (compiladores), México, Fondo de Cultura Económica, 1993.