

PRÓLOGO

Representa una distinción que se me haya solicitado realizar el prólogo de la obra “La naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna”, de la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher, tesis doctoral por la que obtuvo el grado de Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Tuve el agrado de ser el director de la tesis desde su primer esbozo hasta la culminación, con el apoyo de destacados colegas de la planta docente del Instituto Nacional de Administración Pública, quienes como miembros del sínodo, aportaron sugerencias para el mejoramiento del proyecto de investigación original. La entonces doctorante Rina Marissa Aguilera Hintelholher atendió las recomendaciones sugeridas en el proceso de investigación, pero siempre defendiendo sus ideas centrales de la tesis, razón por la que la obra es un resultado fiel de su interpretación personal del papel que representa lo público como elemento vital de la Administración Pública moderna.

Cabe destacar que el jurado le otorgó Mención Honorífica a la autora, debido a que cubrió los requerimientos establecidos, distinción que permite mostrar la dedicación, esfuerzo y entrega con los que realizó sus estudios doctorales.

La investigación en comento toma como base un marco teórico concerniente con el objeto de estudio –lo público– para establecer su vinculación con el Estado y la sociedad, además de emplear el método histórico para describir la trayectoria histórica del tema. El resultado de la indagación conceptual es colocar a la categoría “de lo público” como elemento central para rescatar a la Administración Pública en su sentido genuino y original.

La exposición de la obra que nos ocupa, la dividiremos en tres partes. En la primera, se ubica a lo público en sus diversas interpretaciones con el fin de situarlo dentro del contexto de la investigación. En la segunda parte, se describirá en forma sucinta el contenido general del libro, destacando aquellos aspectos relevantes en el tratamiento del objeto de estudio. Mientras que en la tercera y última parte, se realiza un esbozo general de las aportaciones que,

en mi opinión, ofrece el texto, así como las implicaciones que puede tener en el campo disciplinario.

I

Una de las dicotomías más importantes en las Ciencias Sociales es el par conceptual público-privado. Se le considera como “la gran dicotomía” del pensamiento político (Bobbio, 1987). A esta equivocidad se agrega el hecho de que existen diferentes “versiones” de tal dicotomía, entretejidas en vocabularios y tradiciones distintas. Existen de manera general, tres criterios heterogéneos para el trazado de la distinción público-privado (Rabotnikof, 2004: 604- 607), que son descritas para ubicar el uso de lo público en la obra en comento.

En primer lugar, el criterio para el trazado de la distinción es la referencia al colectivo o la dimensión individual. Así, público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendiendo como aquello que se refiere a la utilidad e interés individual. El término público aparece como “lo perteneciente o concerniente a todo el pueblo” y, por tanto, su referencia a la autoridad colectiva: el Estado. En oposición, lo privado designa lo que es singular y particular, que en su origen pretende sustraerse a ese poder público. Una acotación es que el adjetivo *público* se vuelve progresivamente sinónimo de *político*, en su doble dimensión: político-estatal y público-político no estatal (Rabotnikof, 2004: 604).

El segundo criterio remite a la visibilidad versus el ocultamiento, a lo que es ostensible y manifiesto versus lo secreto. Público designa lo que es visible y se despliega a la luz del día en oposición a lo privado, entendiendo como aquello que se sustrae a la mirada, la comunicación y el examen. La noción de “publicidad” recupera básicamente este criterio. Así, el tránsito de lo público a lo privado pasa de lo más exterior a lo más protegido; desde el foro, la escena, la plaza, hasta las zonas donde no se puede exhibir nada.

El tercer criterio es el de la apertura-clausura. En este caso, “público” designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo “privado”, entendido

como lo que se sustrae a la disposición de los otros. Público es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se encuentra abierto, distribuido.

De allí se derivaría el sustantivo *público*, entendido como el conjunto de los que se benefician de esa apertura. Así, un uso del verbo *publicare* latino alude a la confiscación, que sustrae algo a la disposición particular. Los lugares públicos (calles, plazas) son lugares abiertos a todos, mientras que el símbolo más ostensible de la privacidad, entendida como apropiación, es la clausura, la cerca (Rabotnikof, 2004: 604).

De acuerdo a los tres criterios expuestos, en el primero (colectivo–individual), público se asocia progresivamente a político, entendido como estatal o como cívico comunitario. En el segundo criterio, (visibilidad-ocultamiento), toda práctica que tiene lugar ante la mirada de otros es pública, pero no necesariamente política, ni por supuesto, coincide con una accesibilidad generalizada. En el tercer criterio (apertura-clausura), existieron ejemplos como los códigos de caballería, las prácticas cortesanas, la fiesta barroca, la liturgia eclesiástica, que son prácticas que combinan visibilidad y clausura, apertura a la mirada y exclusión en cuanto a la accesibilidad.

En el libro “La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna” el concepto de lo público está referido más al primer criterio como referencia a lo colectivo. Pero además aduce a dos posiciones más: lo público relacionado con el Estado; y lo público con una perspectiva cívica. A continuación se analizan ambos ejes de lo público.

La distinción público-privado entendida como oposición entre Estado y mercado. Lo público está referido al sector “público” ligado básicamente a la Administración Pública y el gobierno, mientras que el sector privado está asociado en general al modelo de mercado. El adjetivo *público* remite a un beneficio colectivo indivisible (Rabotnikof, 2004: 605).

En el otro contexto, desde una perspectiva que se puede denominar “cívica”, se recupera una “esfera de lo público” pensada en términos de ciudadanía y participación, bajo el modelo de un tipo de comunidad diferente del mercado y del Estado, y diferenciada también del ámbito privado aunque ligada a él. Lo público parece volver a reunir los tres sentidos a él asociados: el de la

generalidad o bien común, el de la aparición y el de la accesibilidad, recuperando así la idea de público, entendida como bien común, autodeterminación y accesibilidad general. Como podrá inferirse después de la lectura de esta obra, estos diferentes significados de lo público, aparecen como constantes en la argumentación de la autora. No existe un único sentido a lo público, sino una interpretación multifuncional que enriquece la obra.

II

En “La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna”, de la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher, destaca la importancia “de lo público como espacio, interacciones y concepto indisoluble de su naturaleza social y comunitaria”. El planteamiento básico de la investigación es que *lo público* puede rescatar y fortalecer la identidad disciplinaria de la Administración Pública. Lo público aparece como un concepto multifuncional que es útil para la recuperación del sentido colectivo y cívico de la Administración Pública.

El supuesto central a comprobar a lo largo de la investigación es que: “la omisión de lo público en la fundamentación contemporánea de la Administración Pública limita su vigor científico, debilita su comprensión institucional e impide que la construcción conceptual y argumentativa de su campo de estudio no sólo sea completa, sino frágil”.

Para demostrar la comprobación de su hipótesis, la autora realiza un recorrido teórico en cinco momentos de la investigación. En el primer capítulo, describe el desarrollo de la formación de la sociedad y el Estado moderno, por lo que realiza una diferenciación de la dicotomía entre lo privado y lo público, y es éste último el que representa su objeto de estudio. Después describe el sentido institucional del Estado Moderno en los que estudia la división de Poderes y sus interrelaciones, así como al Poder Ejecutivo, la Administración Pública, la burocracia, lo propiamente público y una tipología para su mejor comprensión. En relación con el ámbito público, la Dra. Aguilera Hintelholher señala que:

“La esfera pública es un lugar abierto, compartido, visible e interactivo que tiene dinamismo creciente debido a que la suma de voluntades y capacidades tienen formas de actuación para la atención de los problemas y

necesidades comunes. Esto significa que la esfera pública no es antagónica a la esfera privada, sino otro sitio de realización que tiene valores y reglas que la sustentan”.

También destaca en este apartado la diferenciación entre lo público-estatal, lo público gubernamental, lo público administrativo y lo público social. En lo público administrativo señala que tiene relación con la Administración Pública, éste se ocupa de entender y satisfacer necesidades colectivas; produce bienes que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto público para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios.

En el segundo capítulo, estudia los orígenes de lo público en el campo disciplinario. El referente obligado es Charles Jean Bonnin con su obra de 1808, quien encuentra una relación intrínseca de lo público con la Administración Pública. Posteriormente este antecedente permanece prácticamente olvidado en la línea del tiempo de las ciencias de la Administración Pública. Además, sobresale su valor social y la naturaleza cooperativa de la Administración Pública, con su carácter de científicidad que le permite encontrar la relación entre objeto de estudio y método de estudio.

Resulta acertado que en la obra se destaque la obra de Bonnin, en particular, su concepto de asuntos públicos. Los asuntos públicos y la ejecución de las diversas leyes se explican en el marco de las necesidades del Estado moderno. El Estado es la institución encargada de la conservación de la sociedad, mientras que la Administración Pública es la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro de dicho Estado (Bonnin, 2004: 170-171).

En el tercer capítulo, la autora hace una disertación de lo público en la Administración Pública en los Estados Unidos, a partir del estudio de Woodrow Wilson en 1887. Desde su perspectiva, lo público se disipa en el ámbito norteamericano para enfatizar temas de organización, gestión y estructuras organizativas, que provoca que lo público sea alejado de su naturaleza conceptual y metodológica por lo que pasa por la llamada crisis de identidad. Aunque para solucionar esta llamada crisis de identidad, lo público como categoría central es una solución teórica para recuperar su identidad primigenia disciplinaria.

Tomando como referencia el trabajo de Wilson (1887), Goodnow (1900), White (1926), Willoughby (1927), entre muchos otros, bajo la escuela norteamericana de Administración Pública lo público se estructura bajo la idea liberal y democrática para dar paso a las instituciones que permiten a la persona desarrollarse con base en un marco de libertades, derechos y responsabilidades que son los elementos para crear una sociedad competitiva, productiva y eficiente. La escuela norteamericana tiene como principio un equilibrio entre lo público y lo privado, destacando la importancia de lo privado como elemento de control de lo público.

En el capítulo cuarto, el trabajo explora lo público en la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) y en la Gobernanza (*Governance*), lo cual permite contrastar entre la visión del ciudadano como cliente, desvalorizándolo, por lo que deprecia lo público debido a que atiende más a lo individual que a la comunidad en la que participa. Mientras que en la gobernanza, hay un replanteamiento de una nueva forma de gobernar que conlleva a nuevas formas de estructuras, procesos para dar cumplimiento a la acción pública con actores estatales y no estatales.

En el surgimiento de la Nueva Gerencia Pública, para la autora, lo público estatal se encuentra agotado, ya que se había convertido en un obstáculo para favorecer el desarrollo creativo de la sociedad civil y en consecuencia, es cuestionado ya que produce resultados negativos que los desfavorecen ante los votantes. Incluso lo público de la sociedad como espacio es reclamado por organismos, grupos y protagonistas que plantean la necesidad de desestatizarlo para no adormecer más las energías e iniciativas que provienen de la sociedad. Se plantea que no todo es Estado y que existe una franja de aportaciones de la sociedad que debe aprovecharse, para establecer contrapesos a los proyectos de los políticos y los administradores del Estado que tienen el objetivo de ampliar su intervención en las actividades productivas.

Mientras que lo público dentro de la gobernanza, es trascendente ya que es una nueva forma de gobierno que conlleva a nuevas formas de estructuras, procesos, relaciones e interacciones para dar cumplimiento a la acción pública con actores de integración, confianza y legitimación, con el fin de regresar la confianza a los ciudadanos en sus instituciones. En la gobernanza, lo público adquiere una nueva dimensión mediante las redes y la interacción

del gobierno con otros entes no estatales y con el sector privado. En resumen, en la gobernanza lo público se convierte en lo colectivo, en lo visible, en la apertura y en lo cívico.

Finalmente, en el último capítulo, la autora sostiene de forma argumentativa que lo público se recupera en su complejidad para puntualizar que da origen al objeto de estudio de la Administración Pública en la sociedad contemporánea, como acción pública coordinada. Donde concluye que el campo disciplinario tiene materia y futuro a partir de una visión multidisciplinaria.

Se enfatiza en este momento de la obra, que el espacio público se caracteriza como un sistema abierto, interactivo, visible y cooperativo que comunica a la sociedad y la Administración Pública, tomando en cuenta el aumento de la diversidad y pluralidad. En él todo se ve, se escucha y conoce, lo cual implica que es una forma de vida en la que concurren personas, voluntades y acciones que ocupan un lugar en la calle que es el sitio más referenciado para aludir a lo compartido.

La obra cuenta con una abundante bibliografía actualizada del tema y en su desarrollo la Dra. Aguilera Hintelholher, realiza una argumentación reflexiva para destacar que lo público es la categoría más relevante para valorar por qué la Administración Pública tiene esencia política, colectiva y cívica. Por tanto, lo público no sólo es inseparable de la Administración Pública, sino el centro motriz que la identifica como la organización que tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades colectivas.

III

¿Por qué leer “La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna”? Deduzco varias razones que a continuación voy a exponer.

Una razón es que se trata de un trabajo de naturaleza teórica sobre disertaciones de la Administración Pública, tan necesario en nuestro ámbito académico para debatir sobre el origen, desarrollo y futuro del campo disciplinario. Sin menoscabo de que, cada vez más, las investigaciones de posgrados en Administración Pública son investigación básica aplicada, las indagaciones

teóricas son indispensables para conocer los derroteros de la disciplina frente a los contextos complejos y diversos del mundo contemporáneo.

Otro motivo es que con el uso de lo *público*, como categoría central del trabajo, vuelve a comprobarse que la dicotomía política-administración wilsoniana, más que una realidad representa una invención artificial que sólo tenía fines de estudio didácticos que no eran replicables en la realidad administrativa. Lo público tiene una dosis importante de contenido político en el ámbito de la Administración Pública, que dejarlo fuera de la actividad gubernamental es marginarlo de su razón de ser. Lo público sirve para recordar que la Administración Pública es, en esencia, administración política de lo público.

Una razón más es que con la lectura de la investigación, pueden inferirse ideas relevantes con implicaciones para la Administración Pública. El concepto de lo público ha tenido una evolución diferenciada dentro del campo disciplinario. Primero, como concepto central en la argumentación de Bonnin, el cual se relaciona con la actividad estatal. Segundo, lo público queda suspendido en el escrito de Wilson y donde fue reducido a un propósito más que a una realidad conceptual y nuclear en el estudio administrativo. Tercero, lo público en la Nueva Gerencia Pública privilegia lo privado del enfoque gerencial, teniendo como centro la idea del cliente supliendo al ciudadano y destacando el mercado como mecanismo de distribución de la riqueza. Cuarto, en la Gobernanza lo público nuevamente vuelve a adquirir una relevancia teórica central para comprender los nuevos procesos del gobierno como actor central, pero no único, que necesita de los otros actores no estatales para mejorar la relación entre el Estado, la Administración Pública y los ciudadanos.

Otro aporte más de la investigación, tiene que ver con la vigencia de las ideas que tienen autores antiguos del pensamiento administrativo en diversos países. La autora retoma tanto autores clásicos como modernos, donde cada uno tiene algo que decir, en particular, sobre lo público y, en general, de la Administración Pública. Recurrir a los autores clásicos representa una estrategia de investigación que permite mostrar que en el tiempo, estas voces todavía tienen mucho que decir sobre la actividad organizadora del Estado.

Finalmente, no me queda más que agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública por publicar esta obra, la cual fue concebida y

desarrollada dentro de su programa doctoral en Administración Pública. La difusión de las Ciencias Administrativas representa una de las misiones del INAP, por lo que la publicación de esta obra abona a la larga tradición administrativa. Estoy convencido que la edición será de enorme utilidad para dimensionar lo público dentro del campo disciplinario, el ejercicio profesional y la práctica administrativa contemporánea.

Dr. José Juan Sánchez González
Zumpango, Estado de México

Bibliografía

- Rabotnikof, Nora (2004). “Público-Privado”. En Laura Baca Olamendi et al. *Léxico de la política*. México, FLACSO, SEP-CONACyT, Fundación Heinrich Büll, F.C.E.
- Bonnin, Charles-Jean (2004). *Principios de Administración Pública*. México, F.C.E.