

La importancia de lo público en la vida del Estado

Ricardo Uvalle Berrones*

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 lo que han realizado y hacia dónde se dirigen. Lo público es un sistema de vida que en la sociedad moderna tiene particular importancia. En efecto, es un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial.

Repensar el Estado a partir de lo público es una tendencia planetaria que conlleva reflexionar lo que realiza y cómo puede mejorar sus capacidades institucionales. Pensar lo público es considerar que el Estado no puede, ni debe aislarse de ese espacio, dado que lo nutre para que no sea una 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 que también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado.



* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el Estado contemporáneo, lo público es un espacio de convivencia y realización, que lo relaciona con la sociedad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Recuperar su naturaleza pública es una demanda ciudadana que no cesa; más aún cuando las reformas institucionales se encaminan, entre otros propósitos, a rearticular y revitalizar sus vínculos con la sociedad.

LA NATURALEZA DEL ESTADO MODERNO

El Estado moderno se acredita como un tipo de institución cuya misión es 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 acrecienta con base en la esencia que lo caracteriza —fuerza, mando, autodeterminación, destrucción, construcción— como poder supremo.

Ahora bien, lo que distingue el poder del Estado es que se organiza con base en atribuciones, autoridad, decisiones y acciones que han sido diseñadas para conservarlo en favor de la sociedad. Su diseño responde a valores, principios y proyectos de vida. Además, 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. Por ello abarca definiciones axiológicas y normativas. Las axiológicas se refieren a 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 normas destacan que la vida, la misión y las acciones del Estado tienen, en cuanto imperativo, que su poder sea constitucional y legal.

En la noción de la democracia moderna, el Estado es un poder inteligente, dado que es organización sujeta a reglas y leyes que lo definen como un ámbito de atribuciones y limitaciones, por lo que está sujeto a un conjunto de normas que prohíben su desempeño arbitrario y autocrático. 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, la cual es producto de la estructura básica de la sociedad, 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 (Martin, 1974: 38) de talentos, fuerzas y potencias,

porque su naturaleza artificial es producto de una compleja y laboriosa tarea que tiene como objeto dotarlo de sentido, articulación, medios y capacidad de sobrevivencia, y también 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 (Chabod, 1990: 30). Esto significa que hay ideas, percepción, argumentos y capacidad para organizarlo como un sistema de instituciones. Es decir, no es una idea abstracta o un modelo sin realidad, sino un tipo de realidad que se estructura para sobrevivir como institución democrática de poder. Su realidad es lo factual, no lo presupuestado ni las preconiciones que conciben la realidad de manera elemental. De igual forma su existencia es geográfica, cultural, política y económica, por lo tanto exige ordenamiento, *imperium*, decisiones y estrategias de acción. Es realidad que denota cómo se organiza en el mundo de la complejidad política, tomando como base los ámbitos nacional e internacional.

Por otro lado, 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, 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 (Rodríguez, 1996: 59) no es una máquina irrefrenable, 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, es una persona artificial que reclama el derecho a vivir como una organización de poder. Su significado es amoral y arreligioso (Reyes Heróles, 1981: 28), 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 existe para regular los poderes de la sociedad. Esta tarea es de carácter amoral, con el fin de que sus reglas se apliquen combinando la visión positiva y universal del poder.

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. Su misión 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 (Rodríguez, 1996: 63); por el contrario, es un productor, un promotor y un preservador de la misma. Es decir, si el Estado no es algo dado, sino que se construye, organiza y formaliza, no hay margen para que su esencia tenga un ángulo partidista o corporativo, él mismo 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, su cultura institucional 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, que se nutre de lo individual y lo colectivo, en cuanto

que es expresión misma de la sociedad moderna, en tanto que es creado a partir de reconocer la existencia de los actores sociales, por lo 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 estatal se organiza en instituciones para preservar la sociedad. Es decir, se constituye de acuerdo con lo que es la vida pública y la regla para configurarse como un sistema de convivencia, agregación e institucionalización de intereses.

La vida pública se forma tomando en cuenta la importancia de las capacidades individuales (Bell, 1993: 250), 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 (Rabotnikof, 1997: 51) adquiere en la vida moderna un lugar trascendente. Perteneció a la sociedad y a los ciudadanos; y es el hogar (Aguilar, 1997: 28) 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, porque los derechos y responsabilidades de los individuos en calidad de grupo son condición necesaria para nutrir la vida productiva del propio Estado, y también 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, ya que alude a la oportunidad que los ciudadanos tienen para identificarse de acuerdo a preferencias, valores, creencias y formas de organización, además implica, apertura (Kamerman y Kahn, 1993: 29-30), accesibilidad y publicidad para que la vida moderna no sea un sistema de poder cerrado e infranqueable; pertenece 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.

Cabe destacar que lo público no es igual a la exoneración de responsabilidades. Significa aceptarlas en calidad de particulares para que lo común sea financiado de manera equitativa. Es el caso, por ejemplo, del pago de impuestos que, como obligación, nadie puede

ni debe incumplir. La contribución fiscal de los agentes particulares tiene como destino la hacienda pública y ésta es el sitio en el cual el dinero de los agentes 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 ellas los administran; 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 perspectiva de lo público se ensancha el universo que corresponde a la vida en común, en la cual el Estado, el gobierno y la administración pública tienen un lugar importante para conservarla y desenvolverla. 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 o 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 vi-

gencia 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 cultural, 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 se 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. No hay excusa para quien daña el medio ambiente, contamina las aguas, los ríos, los lagos y las presas,

ni la hay para las personas que se hacen justicia por sí mismas o provocan daños a la propiedad pública o al patrimonio privado.

La protección y la promoción de la vida pública y la vida privada están 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, 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: 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. Este carácter proviene de la vida ciudadana en la cual tanto las ideas de *civitas*, de ciudadano, de publicidad, de comunidad así como la de pluralidad 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, incluye también 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 proviene de la rendición de las cuentas públicas, es decir, que las instituciones estatales informen a la opinión pública, a los ciudadanos, lo que realizan, cuánto cuesta y cómo cumplen los objetivos que postulan. Lo público, pues, constituye el acceso de los individuos a lo que es de su 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 hacia el respeto a su espacio de acción y a la necesidad de ser reconocido como un caudal de energías que pueden vertirse en favor de la vida en común.

Repensar lo público significa al mismo tiempo reflexionar lo que es y realiza el Estado, ambos 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 libre-cambista. 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 de los grupos sociales. Considerar lo público es reconocer que la sociedad y sus organizaciones tienen capacidades que deben aprovecharse en beneficio del interés común, además 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 pues valorar qué pueden hacer de manera inteligente tanto el Estado como los ciudadanos, evitar que la cultura faraónica de aquél se erija en modo de vida y en un sistema de valores que propician expectativas desbordadas.

Es arriesgado para el Estado visualizarlo únicamente con una visión 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, éste pierde eficacia e ingresa al camino de los rendimientos decrecientes.

El Estado no es una organización autárquica. Es una 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.

Por eso, 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. 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 uni-

lateral. Por tanto, su contenido público es precario, toma distancia de la sociedad y limita su capacidad de maniobra, con lo que se 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 que 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 y el impulso de macropolíticas que omiten realidades contrastantes, así como las que desestimulan el progreso del mercado.

Pierde además rango de legitimidad, lo que provoca 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. Además quebranta y arriesga la estabilidad que se construye a partir de los procesos de gobernabilidad democrática. Nada peor para un Estado que su sistema 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 ciudadana y para el Estado contribuye a que la sociedad contemporánea se aleje de las etapas de estancamiento y deterioro. Reflexionar sobre 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 descubrir el valor y la importancia de las instituciones públicas.

Pensar 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 cumplir sus atribuciones. El poder democrático (March y Olsen, 1997: 67) tiene savia pública y de lo público. Si el Estado es el poder más importante de la sociedad, tiene que sustentarse en el reconocimiento de las instituciones y unas 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 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. Es decir, 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 directamente en los mismos. Sólo así es posible considerar que las instituciones estatales son abiertas y democráticas.

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 (William, 1978: 15) para mantener una comunicación fluida y amplia con los diversos grupos del público ciudadano. Ellas 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 (Medellín, 1997: 53), 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 en 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.

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 ciudadano es equitativo y abierto.

En cambio, las políticas públicas se orientan hacia públicos específicos, exigen evidencia, deliberación, argumentación (Majone, 1997: 36) 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. Son estra-

tegas para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas públicos. Como método de gobierno, no excluyen ciudadanos, sino que amplían la comunicación del gobierno con los públicos de la sociedad. 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 sólo los que tienen existencia significativa, no transitoria. Las políticas públicas no se refieren al ángulo político, administrativo ni fundamentalmente decisonal (Aguilar, 1997: 24) 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 estas políticas 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 colectivos, es el sitio en el cual tiene lugar la integración de la agenda institucional que se encarga del diseño e implementación y evalua-

ción de las políticas, es el lugar donde las decisiones adquieren cuerpo de acciones específicas.

Cabe aclarar que la estrecha relación entre las políticas y la administración públicas 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.

Desde 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 que incurra en situaciones que lo alejan de la sociedad.

El gobierno de lo público es consecuente con una sociedad abierta y contestataria como la contemporánea. Nutre al Estado con mejores elementos de vida desde el momento en que su existencia pública es entendida como la casa común de los ciudadanos. Esto le permite alejarse 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. Todo ello 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.

Concurren en el mercado diversos productores y consumidores, quienes dan lugar a operaciones que se regulan con la intervención de las 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. Así como tampoco es posible abonar el terreno para que las políticas estatistas consigan mediar 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 agentes privados hacia las instituciones del mismo. 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 significa capacidad del gobierno para 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, por la eficacia de la política 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.

Con el gobierno de lo público, el Estado no es considerado un depredador de recursos sino una institución que, bajo la perspectiva de pesos y contrapesos, y la rendición de las cuentas públicas, se desenvuelve de un modo más abierto y vigilante por parte de la vida ciudadana. El gobierno de lo público no es lesivo al Estado. Por el contrario, lo reivindica en términos republicanos, constitucionales y democráticos. Un gobierno así garantiza que la relación entre ciudadanos e instituciones públicas sea más directa y fructífera.

CONCLUSIÓN

La sociedad contemporánea 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 da cuenta de que los espacios sociales no son exclusivos de las instituciones gubernamentales y estatales, sino que son reclamados y defendidos por organizaciones e instituciones que no son de carácter gubernamental.

Sin embargo, lo gubernamental y lo no gubernamental no son sitios antagónicos. Son espacios diferenciados que tienen identidad propia. Se reordenan no de manera natural sino deliberada. Esto significa que el público ciudadano ha reaccionado ante el impacto y los costos de las políticas que justifican la grandilocuencia del Estado y los programas que provocan 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 disímboles, tipos de cultura, valores comunes e identidades grupales que convergen para que la vida colectiva sea viable y emprendedora.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, F. Luis
1997 "Estudio introductorio", en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Bell, Daniel
1993 *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Chabod, Federico
1990 *Escritos sobre el Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kamerman, Sheila B. y Alfred J. Khan
1993 *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Majone, Giandomenico
1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- March G., James y Johan P. Olsen
1997 "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. vi, núm. 1, México.
- Martin, Alfred Von
1974 *Sociología del Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular), México.
- Medellín Torres, Pedro
1997 "Inestabilidad, incertidumbre o autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa", en *Revista democracia y desarrollo*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Rabotnikof, Nora
1997 *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral (Serie Ensayos, Colección de Temas de la Democracia), México.
- Rodríguez Zepeda, Jesús
1996 *Estado de derecho y democracia*, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), México.
- Reyes Heróles, Jesús
1981 *En busca de la razón de Estado*, Editorial Porrúa (Cuadernos de Teoría Política), México.
- Starr, Paul
1993 "El significado de la privatización", en, *La privatización y el Estado benefactor*, Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn, Fondo de Cultura Económica, México.
- William Jenkins
1978 *Policy Analysis, Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson and Company, Londres.