

Liberalismo, Estado y administración pública

RICARDO UVALLE BERRONES

Resumen

El ensayo analiza y explica la importancia de la administración pública en la sociedad liberal y el Estado de Derecho.

El liberalismo es una ideología, una institución y un sistema experimentado de conveniencias, es un paradigma de la vida humana. La administración pública tiene sus principios, fundamentos y prácticas que sostienen sus metas en lo público y lo político, de acuerdo con los valores positivos y humanistas del liberalismo.

Aspectos tales como las libertades públicas, la democracia, la eficiencia y la ciudadanía, son la causa que valida la existencia social y política de la administración pública.

Abstract

This essay analyzes and explains the importance of Public Administration in a Liberal Society and a State governed by Law. Liberalism is a paradigm of human life which covers aspects such as ideology, institutions and a system of mutual convenience. Thus, Public Administration provides principles, basis and practices to support its public and political goals, according to positive and humanistic values of liberalism. In this regard, Public Administration aims to achieve welfare in issues such as public liberties, democracy, efficiency and citizenship which are the reasons that validate its social and political existence.

Proemio

El tema liberalismo, Estado y administración pública no sólo es relevante, sino de una actualidad que corresponde a realidades en procesos de cambio. Las ideas liberales no han muerto. Subsisten en contextos que las favorecen. La ideología del liberalismo tiene un sentido reivindicador frente a los privilegios estamentales y monárquicos.

Postula los derechos universales que la sociedad moderna ha institucionalizado. Tanto los derechos del hombre como los del ciudadano son testimonio de cómo la sociedad civil impone límites a la acción

estatal. Límites que tienen por objeto un ejercicio prudente del poder, para evitar los privilegios de clase y la práctica de decisiones que divorcian al ciudadano y al Estado.

El liberalismo se caracteriza por ser un movimiento universal que impulsa el advenimiento y el desarrollo de la sociedad civil. Hace posible también que el poder del Estado se someta a frenos y contrafrenos.

Concibe el Estado como una organización sujeta a reglas que condicionan y regulan la diversidad de atribuciones que lo sitúan como el centro de la organización de la sociedad. El Estado liberal es un Estado que se expresa en el derecho escrito y en mandamientos supremos que, como las constituciones políticas, formalizan su actividad en la sociedad.

Con las constituciones escritas, la autoridad política y administrativa del Estado se legaliza y legitima atendiendo al interés general. En las propias constituciones se consagran la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad como eje de la vida moderna y como ámbito donde se desarrollan los derechos del hombre.

Por su parte, el espacio político da cabida a los derechos del ciudadano y tanto el sufragio universal y secreto como la participación y la representación dan un contenido democrático al poder.

Fundamento social de la administración pública

En sentido estricto, la administración pública moderna es producto histórico de la sociedad liberal. El siglo XIX es el tiempo en el que se acuña el concepto "administración pública".

Es la Revolución Francesa el marco político en donde germina la administración pública, no sólo como actividad del Estado, sino como institución responsable de cumplir fines sociales.

Son los valores, hábitos, expectativas y objetivos de la sociedad los que influyen en la concepción que de ella se tiene. Son, pues, los liberalismos político y económico los que dan lugar a la formación del Estado moderno y los que le confieren un sentido social a la administración pública.

Los fundamentos sociales de la administración pública tienen su punto de referencia en los siguientes elementos:

1. Su misión es cuidar a las personas y las cosas. Tiene, en este sentido, un carácter positivo.

2. Su modo de existir no depende únicamente de las leyes, sino que éstas organizan su *modus operandi*, es decir, su forma de relación con los individuos.

3. Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos.

4. El interés público, suma de los intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen.

5. Se constituye en el gobierno de la comunidad, ya que se considera como un medio para conseguir el bienestar social y el individual.

Límites del Estado y la administración pública

Con la sociedad liberal se constituye el Estado de Derecho. Por tanto, el concepto de Constitución es fundamental para entender los principios del propio Estado de Derecho.

Según Carl Schmitt,

La moderna Constitución del Estado burgués de Derecho se corresponde en sus principios con el ideal de Constitución del individualismo burgués, y tanto que se suele equiparar estos principios a la Constitución y atribuir el mismo significado a las expresiones Estado Constitucional y Estado burgués de Derecho.¹

En el liberalismo, el Estado se considera como servidor de la sociedad; el mismo se controla rigurosamente y se somete a un sistema de normas jurídicas. Lo importante es que su condición de Estado (contundencia del poder y manifestación de su fuerza) no sea un riesgo para la vida ciudadana. De ahí que se le responsabilice de salvaguardar las libertades civiles y políticas. Por ello es un Estado que se funda, en palabras de Kant, "según los principios de la libertad de los miembros de una comunidad". Puede decirse que el Derecho público que rige la

¹ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, p. 12.

acción del Estado se despolitiza y se desestatiza, dado que no son su finalidad ni su contenido, sino un modo y un carácter de su realización.

De ahí que, como bien dice Schmitt,

en el Estado de Derecho toda Constitución moderna establece las bases siguientes para regular la acción del Estado: 1. Un principio de distribución: la esfera del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada; 2. Un principio de organización que sirve para poner en práctica el principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas; 3. El principio de distribución —libertad del individuo, ilimitada en principio— encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el poder público, con lo que viene al caso la distinción entre legislación, gobierno (administración) y administración de justicia —Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estas división y distinción tienen por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos “poderes”.²

Tiene vigencia el Estado de Derecho cuando

no pueden intentarse injerencias en la esfera de la libertad individual, sino con base en una ley; por lo tanto, sólo aquel Estado cuya administración esté dominada por la reserva y la preeminencia de la ley. Sólo hay Estado de Derecho cuando la división y la distinción de poderes contienen el principio básico de esta general mesurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado.³

El Estado de Derecho es también un Estado de justicia porque en él hay un control judicial de la administración, es decir, la arbitrariedad del poder puede y debe someterse a la jurisdicción de los tribunales civiles.

² *Ibid.*, p. 147.

³ *Ibid.*, p. 152.

Así se explica que se haya designado como Estado de Derecho sólo a aquél en el que hay un control judicial de la administración. En el celo contra la "omnipotente burocracia" se llegó durante un tiempo a exigir la sumisión de la Administración toda a los tribunales civiles... De modo tal, el Estado de Derecho se convierte en el llamado Estado de justicia.⁴

Es Estado de Derecho cuando lo que se denomina "imperio de la ley significa, ante todo y en primer término, que el legislador mismo queda vinculado a su propia ley y que su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria".⁵

Conviene destacar que en el Estado de Derecho la ley tiene una manifestación formal y otra política. La formal deviene de acuerdos dados en los órganos legislativos, donde se sigue un procedimiento para su elaboración, con base en una competencia establecida y formulándola con carácter general.

En sentido político, la ley significa que se elabora en un órgano de representación (parlamento, asamblea, congreso) y manifiesta una voluntad expresada, un mandato a cumplir y, por tanto, es un acto de soberanía, dado que es elaborada por los representantes electos de la sociedad.

De ahí que en el Estado de Derecho el poder tenga dos manifestaciones: la voluntad dada por la representación de la sociedad (parlamento) y la fuerza que es la ejecución de la ley a cargo de la rama ejecutiva y con el auxilio de la administración pública (ejecución).

Por cuanto a la administración pública, sus atribuciones y actividad quedan sometidas a la validez de las leyes. El poder de la administración queda sujeto a normas escritas que tienen como objetivo legalizar sus capacidades de realización. De igual modo, dichas normas establecen los límites que tiene la administración pública.

Limitar el poder de la administración pública no tiene sólo una connotación jurídica, sino a la vez política.

Sólo un Estado en el que toda la actividad administrativa, sobre todo la policía, se encuentre colocada a reserva y bajo preeminen-

⁴ *Ibid.*, p. 153.

⁵ *Ibid.*, p. 162.

cia de la ley, y sólo con base en ésta sean admisibles las injerencias en la esfera de la libertad del individuo, se llama, pues, Estado de Derecho. El principio de legalidad en la administración pasa a ser la nota característica.⁶

También en términos políticos y en el Estado de Derecho “el Estado jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma”.⁷ Por eso la administración pública se considera como el gobierno de la comunidad, dado que su naturaleza deviene de: 1. Que el interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares; 2. En el interés público es donde se encuentra el elemento de asociación (forma de gobierno) y, por tanto, la institucionalidad de la administración pública; 3. Da una dirección común a los individuos y a la sociedad, y 4. De que las dependencias sociales condensan las relaciones de sociabilidad.

Ciudadanía y administración pública

La organización del poder en la sociedad y el Estado liberal o Estado de Derecho tienen por objeto garantizar que la vida individual y la ciudadana se conjuguen atendiendo al principio de igualdad. Es una igualdad que tiene por objeto erradicar privilegios, quebrantamientos y posibles dispensas en favor de unos cuantos.

Es una igualdad formal y abstracta que rige para los fines del interés general. En este sentido, el concepto de ciudadanía, propio del Estado liberal clásico, apunta más a proteger a la ciudadanía confiriendo a la ley un carácter general. De ahí que la ley no se considere ni buena ni mala.

Es, en todo caso, un ordenamiento impersonal para asegurar los fundamentos de una sociedad que, como la liberal, recupera y reivindica la vida privada (derechos del hombre) como eje de una sociedad moderna y destaca la vida ciudadana (derechos del ciudadano) para hacer posible el cumplimiento de las condiciones políticas que favorecen la existencia de la economía de mercado.

⁶ *Ibid.*, p. 152.

⁷ Manuel Colmeiro, “De la ciencia administrativa”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 180.

En el mercado, el concepto de competencia es uno de los valores claves de la sociedad liberal. El mismo hay que ubicarlo en una sociedad donde el intercambio de valores económicos y valores políticos tiene que efectuarse en el ámbito de mercados diferenciados pero interconectados.

La ciudadanía como concepto es una reivindicación fundamental al ubicarla también como un modo de vida. Significa que la estructuración del poder se sustenta en el ejercicio de la voluntad general; que la sociedad tiene en el parlamento su protección para evitar los abusos del Estado y que la administración pública tiene que concebirse como una fuerza positiva, constructiva y realizadora del bien común.

Nada hay indiferente para la administración, desde lo más grande hasta lo más pequeño; o por mejor decir, nada parece pequeño a los ojos de una administración solícita por el bien del Estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de lo que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su acción y su perseverancia infatigable.⁸

Por tanto, la administración pública es un medio para la realización de la vida ciudadana, no un centro que se opone a la misma. La ciudadanía debe, de acuerdo con el liberalismo, encontrar en la administración pública un poder protector (no paternalista); un poder que se ocupa del ciudadano desde que nace hasta que muere.

La administración aplicada acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos.⁹

La realización de la vida ciudadana es condición para que la sociedad liberal pueda desarrollarse. Aún más: la vida política del liberalismo es la que da cauce a un logro más de la ciudadanía frente al Estado: las elecciones. Como medio para organizar y alternar el poder y como vía

⁸ *Ibid.*, p. 180.

⁹ *Ibid.*, p. 179.

para asegurar la movilidad de la sociedad, las elecciones permiten que la ciudadanía pueda fortalecer las bases de la democracia y el goce de las libertades políticas.

En el pensamiento clásico del liberalismo, por lo menos en los autores de la ciencia de la administración del siglo XIX, las elecciones y la administración han de entenderse como parte de la vida en comunidad, para evitar la existencia de un mal gobierno y de un ejercicio desenfrenado del poder estatal contrario al bien común.

La administración y las elecciones son los dos órganos vitales de la comunidad; esto es cierto, en tanto grado, que con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, el cuerpo político puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias, porque tiene en su constitución natural el principio de fuerza de temperamento que modifica insensiblemente estos vicios orgánicos, y lo conduce, tarde o temprano, a recobrar la salud.¹⁰

Del concepto abstracto de ciudadanía a su contenido real

El tránsito del Estado liberal al Estado social y democrático de Derecho da un contenido más complejo, extensivo y diferenciado a la administración pública. Aquí no se relaciona con una ciudadanía abstracta, sino que le exige el cumplimiento de tareas específicas.

Se trata de una ciudadanía que se caracteriza por demandar no sólo servicios del Estado, sino prestaciones específicas. Es una ciudadanía que se comporta como *cliente, usuario y beneficiario*.

Las deficiencias del sistema de mercado dan como resultado una mayor complejidad en la lucha de los contrarios. El déficit en materia de seguridad y de prestaciones sociales no puede ser atendido únicamente con los valores de la vida privada.

Es entonces cuando los cánones del Estado liberal clásico son rebasados por el contenido de la democracia de masas. Es ésta la que ali-

¹⁰ C.J.B. Bonnín, "Principios de la Administración", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 90.

mentada por la industrialización, la urbanización y la creciente diferenciación y la especialización de las ocupaciones, da como resultado que los individuos, clases sociales y organizaciones aumenten la complejidad de la vida estatal.

Ante tal situación aumentan las insuficiencias del mercado en lo relativo a prestaciones sociales, dado que la igualdad formal, postulada en la expresión clásica liberal, adquiere un sentido social y de masas por que los requerimientos del trabajo, como son los contratos y lo relativo a las prestaciones de la vida familiar e individual, dan como resultado la existencia de una legislación social reclamada por los sindicatos y por los votos del sufragio universal ejercido por individuos pertenecientes a grupos y clases sociales.

Se trata de un reclamo político en el seno de la economía de mercado, y ésta empieza, en consecuencia, a ser motivo de luchas politizadas.

La economía de mercado, que antes era un "espacio de neutralización de la política" y cuya instauración se había acompañado de teorizaciones fundantes sobre su calidad de ser relaciones neutras respecto al poder, relaciones de producción y de intercambio libre o igualitario, autónomas y autorregulables, pasa ahora a ser el foco del conflicto político y la materia prima de toda decisión política.¹¹

En tales condiciones, el Estado asume tareas relacionadas con el bienestar social. Institucionaliza, con el concurso de la administración pública, el diseño y la ejecución de la política de bienestar social.

El ciudadano no sólo reclama derechos políticos, sino que demanda a la administración pública prestaciones en materia de salud, alimentación, educación y vivienda, además de que le proporcione servicios públicos (agua, luz, pavimentación, comunicaciones).

La fuerza de la ciudadanía en el Estado social y democrático de Derecho da como resultado

...un aparato de Estado intervencionista. Este Estado ha de inmiscuirse en el sistema económico con el objetivo de cuidar el crecimiento económico, regular las crisis y, al mismo tiempo, garan-

¹¹ Luis Aguilar Villanueva, "Una reconstrucción del concepto de opinión pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 130, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octubre-diciembre de 1987, p. 110.

tizar la competencia de las empresas en el mercado internacional, así como los puestos de trabajo a fin de que se produzcan excedentes que puedan luego repartirse sin desanimar a los inversores privados.¹²

De este modo, las libertades clásicas o abstractas del ciudadano se plantean ahora como libertades concretas. Las necesidades sociales son la base para identificar al ciudadano de carne y hueso, no al ciudadano de la vida celestial. Por eso, la versión de que el Estado únicamente proporciona servicios públicos resulta insuficiente para una sociedad que, como la civil, llegó a demandar el diseño, la organización y la ejecución de la política de bienestar.

No es casual que en el Estado democrático y social de Derecho la administración pública desarrolle funciones más allá del patrón del liberalismo ortodoxo, esto es, del liberalismo clásico. Su intervención en el proceso económico y su margen de maniobra para retener los excedentes productivo y monetario para influir en la distribución del producto social, le permite durante un largo tiempo orientar el alcance y los beneficios del bienestar social, respondiendo de ese modo a las exigencias de la democracia de masas.

Es en la democracia de masas donde el Estado se desenvuelve en un grado mayor del conflicto político. Por tanto, la política del bienestar desempeña un papel fundamental para neutralizar la lucha de los contrarios. Es con la acción de la administración pública como el Estado neutraliza e institucionaliza las deficiencias del mercado.

Ello da lugar a un replanteamiento de las categorías administrativas. En la etapa del liberalismo clásico se aludía al concepto funciones del Estado. En los marcos de la política de bienestar y de la democracia de masas es más preciso caracterizarlo en razón de los cometidos sociales que tiene a su cargo, dado que denotan "una categoría concreta y particular, propia de cada circunstancia histórica".¹³

El derecho a solicitar prestaciones sociales confiere al ciudadano en su individualidad reivindicaciones y mejores condiciones de vida. Por

¹² Jürgen Habermas, "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989, p. 68.

¹³ León Cortiñaz Peláez, "Estudio preliminar", *La teoría de la administración pública*, Omar Guerrero, México, Editorial Harla, 1986, p. XLIII.

ello, el concepto de cometidos sociales¹⁴ de la administración pública es la clave para entender la cobertura de la política de bienestar social y el carácter de un mundo ciudadano que reclama ser tomado en cuenta como demandante y beneficiario.

En consecuencia, la administración pública desempeña, además de sus cometidos esenciales y de servicio público, cometidos sociales que tienen por objeto atemperar las desigualdades económicas y proporcionar una calidad de vida mejor. Sin embargo, conviene aclarar que en las condiciones actuales del mundo moderno, el Estado ha llegado a su tope, en cuanto a la política de bienestar social se refiere.

Si antes fue un recurso para cumplir propósitos de igualdad y justicia social, posteriormente ha dado lugar a que en nombre de ella se incurra en prácticas contrarias a un Estado de Bienestar. En nombre del Estado de Bienestar se incurre durante más de tres décadas en políticas que acabaron por desprestigiar y deteriorar los fines de justicia social que él se propuso. A su amparo se formaron privilegios clientelares que desembocaron en el agotamiento de los recursos públicos. Influye en esta situación la adopción de políticas estatales que tenían por objeto el pago de facturas políticas a cambio de apoyos que le daban los grupos de masas.

Pero con el auge de mercados abiertos, la estructura y las políticas de bienestar estatal, sustentadas en criterios e instrumentos keynesianos, resultan insuficientes para generar el bienestar compartido. Se impone, por tanto, que los Estados incluyan en sus agendas de gobierno políticas liberales para que la economía se reactive y para que la sociedad civil recobre su vitalidad en términos de crecimiento y expansión.

Consecuentemente el bienestar individual y el colectivo tienen que considerarse no en una economía burocratizada y estatizada, sino en una *economía social de mercado* en la cual hay una corresponsabilidad de costos y beneficios. Una economía de este tipo evita el paternalismo, el tutelaje estatal y permite que el Estado no sea un mal público y social.

Se trata de una economía de la oferta donde los ciudadanos a cambio de recibir bienes y servicios públicos contribuyen con su esfuerzo, aportaciones y responsabilidad a crear mejores opciones de bienestar.

¹⁴ "...llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios", *Ibid.*, p. 111.

Los mercados abiertos son receptivos a la economía de la oferta, mientras que la economía de la demanda, producto de los Estados de bienestar, se caracterizó en lo fundamental por otorgar beneficios sociales a los individuos y a las organizaciones sin evaluar costos públicos y sociales. Un ejemplo de lo anterior es el excesivo déficit fiscal y la deuda pública.

Madurez ciudadana y administración pública

En tiempos en los que la ciudadanía está más informada, y es consciente y activa, el concepto opinión pública¹⁵ tiene mayor trascendencia. La versión del poder de conformidad con las arcanas políticas no es ya tan funcional.

La idea de que es posible “engañar, simular y hacer fraudes” para mantener contenta y entusiasmada a la ciudadanía, cede ante el impulso de la publicitación del poder. Las arcanas en la versión de Arnold Clapmarius son rebasadas por los reclamos que tiran hacia la democratización y la redistribución del poder.

De igual manera, lo dicho por Johannes Corvinus en cuanto que “para atraer a la plebe haciéndola creer que tiene lo que no tiene” no es fácil de conseguir en condiciones en que los mercados políticos están abiertos, no cerrados, es decir, son competitivos. El poder ejercido desde las penumbras, los cenáculos o las cúspides burocráticas, resulta inviable ante el comportamiento abierto, plural y democrático de la sociedad civil.

La noción de Gabriel Naudé de que el “pueblo era una bestia de mil cabezas, errante, insensata y atolondrada, sin objeto y espíritu de discernimiento” se diluye para dar cauce a la democracia representativa y participativa.

En tal situación, la vida ciudadana reclama la competencia política, la alternancia en el poder, la publicitación de las decisiones estatales y gubernamentales y el derecho a disentir, coincidir y organizarse de acuerdo con preferencias políticas e ideológicas.

¹⁵ “Pero la opinión pública no era sólo la libertad de opinar públicamente sobre la decisión pública ni sólo la exigencia de que la decisión pública fuera coincidente con la opinión pública. Los dos reclamos eran levantados sobre la base de que la opinión pública no era un promedio arreglado y negociado de las opiniones empíricamente emitidas por la multiplicidad de sujetos diferentes, sino que ella era el ‘consenso general’, la opinión unitaria del público ciudadano respecto de la ley a promulgar y de la decisión a tomar”, Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 106.

En tales condiciones, la administración pública tiene que acercarse aún más a la sociedad. Debe humanizar su quehacer operativo, así como el cumplimiento de sus cometidos políticos y sociales. Debe preocuparse por ganar consenso y legitimidad para que no se aleje del votante ni de la sociedad en su conjunto.

Una administración pública abierta, eficiente y respetuosa del interés común es una necesidad para que la sociedad y el Estado no se divorcien. Procurar la cooperación ciudadana en la solución de los problemas públicos y políticos es testimonio de cómo el poder administrativo es previsor y realizador en gran escala.

Ampliar los espacios ciudadanos es una tarea a la que la propia administración pública no puede renunciar para llevarla a cabo. Lo público de la administración deviene de la vida ciudadana y, por tanto, será más pública en la medida en que los ciudadanos tengan opción de participar en las decisiones de interés general.

En el presente, la administración será más moderna en la medida en que se erige en el gobierno de la sociedad, no tan sólo como la actividad del Estado en la sociedad. Esto significa que las prácticas en favor de la burocratización, la estatización y las prácticas faraónicas deben desterrarse para que los espacios ciudadanos no se obstruyan, lesionen ni mediatocen con los costos políticos y financieros propios de la burocracia devoradora.

La administración pública debe recuperar su ascendencia liberal, humanizada y positiva. Debe asimismo garantizar que tanto el mercado económico como el mercado político funcionen eficientemente para dar coherencia y consistencia a la sociedad de mercado.

De igual manera debe dar cabida no sólo a los derechos del hombre y el ciudadano, sino abrir en éstos un capítulo para que el ciudadano administrativo sea reconocido como entidad real. Los derechos administrativos del ciudadano son una conquista de la vida pública para frenar los excesos del poder estatal. El poder sin contrapesos es ciego e irrefrenable.¹⁶ El poder sin derechos ciudadanos no es eficaz. El poder que se alude a sí mismo se debilita, quebranta y desgasta.

¹⁶ "Nadie puede intentar ampliar la salud del Estado a costa de la disminución de los derechos ciudadanos. Al contrario, aquella salud estatal descansa sobre estos derechos". Rolf Schoroers, "La política liberal", *Revista Colección Política y Administración*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, tomo III, vol. I, 1992, p. 57.

En cambio, el poder con frenos institucionales y cívicos como los de la vida pública obtiene mejor garantía para dirigir sin orientación faraónica.

El poder que concierta y respeta la autoorganización de la vida ciudadana como es el caso de las *organizaciones no gubernamentales*,¹⁷ se nutre de la sociedad para conservarse mejor. Es un poder que demuestra inteligencia para desenvolverse en el mundo de la vida ciudadana y se preocupa porque los resultados de su gestión gubernamental y administrativa sean efectivos.

Eficiencia, democracia y administración pública

En la sociedad moderna no se excluyen eficiencia y democracia. La eficiencia debe evaluarse en contextos competitivos, de cara a las demandas ciudadanas y por la calidad para producir bienes y servicios en beneficio de la esfera pública. La administración pública moderna¹⁸ debe ser eficiente en un contexto en el que las demandas de los grupos son competitivas,¹⁹ heterogéneas y plurales.

Por eso, la gestión eficiente es aquélla en que la administración pública regula sin exceso, concierta con espíritu democrático,²⁰ coordina

¹⁷ "El espectacular desarrollo durante estos años pasados de los movimientos ecologista, pacifista, de liberación de la mujer, del movimiento alternativo urbano o del solidario responde en buena medida, entre otros factores, a la crisis de los mecanismos habituales de intermediación de intereses que manifiestan grandes dificultades para responder a los nuevos temas, valores y principios de identidad social resultantes del intenso proceso de modernización vivido por las sociedades industrializadas en las últimas décadas". Jorge Benedicto y Fernando Reinares, "Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea", *Las transformaciones de la política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 26.

¹⁸ "Una administración moderna ha de preocuparse por los costos y la productividad ante una situación de recursos escasos agravada por el crecimiento de las necesidades y/o la disminución de los recursos. En suma, la preocupación por la eficacia responde a la asociación entre legitimidad de la acción pública y el manejo adecuado de los recursos públicos" Ernesto Carrillo Barroso, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", *Revista Política y Gobernabilidad*, México, coedición del Colegio Nacional y Administración Pública y CONACyT, 1992, p. 11.

¹⁹ "La competitividad es otro de los conceptos que habrá que tener en cuenta en este momento. En efecto, las administraciones públicas tienen por finalidad ser competitivas con la sociedad civil, ser competentes —hacer bien lo que tiene que hacer. La justificación, si se quiere la legitimación de la presencia de las administraciones públicas en sociedades contemporáneas se encuentran en este principio de ser capaces de desarrollar una acción sin despilfarro de recursos." *Ibid.*, pp. 11-12.

²⁰ "El espíritu de la democracia requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible, de ésta... La ciudadanía desea que quienes esgrimen

sin soslayar grupos, instituciones y organizaciones civiles y sociales, fomenta sin pretensiones de convertirse en propietaria de bienes estatales, estimula a los agentes del mercado²¹ y se preocupa de que el bienestar social se logre reconociendo las ventajas de las iniciativas individual y comunitaria para combatir la marginación y los rezagos sociales.

Es correlativo de una democracia vigorosa que la administración pública cumpla con eficacia sus deberes y responsabilidades. La administración eficaz sabe escuchar, llega hasta el corazón de las necesidades sociales, toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, alienta la competencia política, respeta las oposiciones, no impone criterios burocratizados ni administrativos que lastiman la vida de la sociedad, se preocupa porque los individuos y las organizaciones públicas encuentren en ella una instancia que atiende y resuelve sus carencias, problemas y expectativas.

De la eficiencia de la administración depende en gran medida la inteligencia del poder estatal. Este es más legítimo cuando la sociedad lo acepta y lo reconoce por su aptitud para gobernar las vidas pública y política. La administración legítima es respetuosa de las normas y reglas liberales que institucionalizan la relación de la sociedad civil y el Estado. Cuida su vigencia, acata su espíritu y su forma y las ejecuta sin favorecer privilegios de clase, grupo o gremio.

La administración legítima obedece al Derecho, es imparcial cuando aplica la ley, no renuncia a que los ciudadanos vivan con libertad y bienestar y no se erige en un costo oneroso para los ciudadanos.

No se ocupa de hacer todo, sino aquello que la sociedad y los ciudadanos necesitan. Es una administración sensible, flexible y moderna. La administración legítima no es tan sólo un ideal a conseguir, sino condición imprescindible para que el Estado gobierne bien.

el poder estén cerca de ella, de manera que los pueda observar de cerca y llegar a ellos cuando sea necesario. Por esta razón, la democratización a menudo se acompaña de demandas de descentralización, de gobierno local y de desburocratización". Gerarld Caiden E., "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, p. 87.

²¹ "La vieja esperanza liberal de que la economía, la producción y el comercio podrían por sí solos, en el mercado de la libre competencia de las fuerzas desplegadas, sin impedimentos y sin intervención del Estado, asegurar de un modo óptimo la previsión social general, de una forma adecuada a los rendimientos de cada individuo, no fue nunca tan equivocada como parecen dar a entender las denigrantes etiquetas de liberalismo de la Edad de Piedra". Rolf Schoroer, *op. cit.*, p. 71.

Conclusiones

1. El liberalismo es la cuna de la administración pública moderna. De los principios de la sociedad civil que son producto de la vida liberal, la administración pública extrae su razón social, política y pública. Se estructura como un poder indispensable para garantizar la convivencia de la sociedad y se erige en una suma de capacidades que tienen por objeto fortalecer la vida privada, pública y social.

2. Como poder realizador, constructor, transformador y conservador, la administración pública se rige por los principios de la sociedad civil tales como: el respeto a los derechos del hombre y el ciudadano, la división de poderes, el cumplimiento de las normas escritas, la vigencia del sentido de comunidad o asociación de la propia sociedad y de la preservación de las relaciones de dependencia y sociabilidad que nacen cuando los individuos toman conciencia de sus imperfecciones como seres humanos.

3. Conseguir el bien público y la realización de la vida individual es el gran compromiso de la administración pública, y sólo así acredita su existencia como la actividad organizadora y externa del Estado en la sociedad.

4. La esencia pública de la administración no es equivalente al contenido estatal, esto es, lo público de la administración tiene su origen en la vida en común que es donde los individuos trascienden su ámbito privado (lo tuyo y lo mío) para asociarse con fines de cooperación, información y responsabilidades compartidas que permitan dar vida al interés general. Por ello, de la eficiente administración de lo público depende la utilidad social, económica y política del Estado.

5. En tiempos cuando la cultura del estatismo decadente se encuentra en retirada es importante revalorar la naturaleza liberal tanto del Estado como de la administración pública. No volver a sobredimensionarlos ni sobredilatarlos tal como sucedió con el Estado de bienestar es la gran tarea para el futuro inmediato y el de largo plazo. Se ha comprobado que los Estados, cuando se expanden sin justificación social, económica y política, dañan la vida pública, desestimulan la vida privada y frenan las capacidades de la sociedad.

6. El Estado eficiente no es el que tiene más poder nominal. La eficiencia estatal no es un valor abstracto. Se corrobora cuando la sociedad civil accede a la vida productiva y al bienestar compartido. Y un Estado

es eficiente cuando la administración pública no se ciñe al monoteísmo económico, evita el estancamiento de la sociedad, protege la ecología, remonta los índices críticos de la pobreza y estimula y apoya a los particulares y a las organizaciones sociales a fin de que se desarrollen en los marcos de la competencia abierta.

7. El respeto y la ampliación de las libertades civiles, públicas y políticas es un compromiso inherente al Estado y a la administración pública. Sin ellas no es viable que la sociedad viva con democracia política y goce pleno de los derechos humanos. La administración respetuosa de las libertades civiles y ciudadanas es aquella en la que el Estado no aspira a realizar lo que la sociedad sabe y puede hacer.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis, "Una reconstrucción del concepto de opinión pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 130, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octubre-diciembre, 1987, pp. 97-128.
- Benedicto, Jorge y Fernando Reinares, "La transformación de lo político desde una perspectiva europea", en *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 9-34.
- Bonnin, C.J.B., "Principios de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Homenaje al Maestro Gabino Fraga, 1982, pp. 81-102.
- Caiden, Gerald, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. 1, núm. 1, 1992, pp. 79-92.
- Carrillo Barroso, Ernesto, "La modernización de las Administraciones Públicas ante la integración Europea", en *Revista Político y Gobernabilidad*, México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992, pp. 1-18.
- Colmeiro, Manuel, "De la ciencia administrativa", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Homenaje al Maestro Gabino Fraga, 1982, pp. 173-194.

Cortiñas Peláez, León, "Estudio preliminar" al libro *La teoría de la administración pública* de Omar Guerrero, México, Editorial Harla, 1986, pp. XXV-LXV.

Habermas, Jürgen, "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989, pp. 61-76.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981.

Schroers, Rolf, "La política liberal", en *Revista Colección Política y Administración*, tomo III, vol. I, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1992, pp. 51-82.