

Convergencias y divergencias entre la administración pública y privada*

(Parte II)

Ricardo Uvalle Berrones**

RESUMEN

Más allá de las tensiones entre la administración pública y la privada, otrora consideradas disciplinas diametralmente opuestas, el autor nos ofrece una visión más amplia, en la que ambas administraciones sin perder cada una su identidad, sustento, perfil, esencia y cometidos, puedan relacionarse de un modo más creativo. Con esto los intercambios se efectuarían de manera continua y próspera y podrían propiciarse más convergencias que divergencias, y así conjuntarse para la atención de los problemas y necesidades sociales.

INTRODUCCIÓN

En un mundo que se moderniza y transforma con rapidez, las ideas tienen que discutirse de manera continua. No hay sistema alguno de pensamiento que en la hora presente no efectúe la revisión de su filosofía, doctrina y premisas. Los diversos modos de pensar, reflexionar y concebir la realidad han ingresado al terreno de la duda, el debate, las conjeturas, las falsedades y las refutaciones.

Repensar las teorías es fundamental para revisar, recrear, actualizar y producir el mundo de las ideas, los paradigmas y las metodologías. Nada permanece estático. Todo es movimiento. Hay retos que conllevan a buscar otras alternativas para estimular el progreso del conocimiento teórico y aplicado. En el caso de la administración pública y la administración privada, los enfoques de su estudio también se encuentran en revisión. Otrora eran consideradas disciplinas diametralmente opuestas. Ahora, sin embargo, hay condi-

ciones que apuntan a la reformulación de sus postulados y formas de vinculación. La visión maniquea que concibe al Estado y a la sociedad como entidades contrarias y aun separadas, ha contribuido de manera improductiva a establecer que las relaciones entre la administración privada y la administración pública son tensas, no de colaboración. Tal reduccionismo omite que las esferas pública y privada tienen opciones para coordinarse, de acuerdo con las características de la vida moderna.

En efecto, las categorías de **lo público y lo privado**, aunadas a la importancia de los mercados y la tarea de los gobiernos, ofrecen elementos para discernir, en una visión más amplia, que la administración pública y la privada, sin perder cada una su identidad, sustento, perfil, esencia y cometidos, encuentran caminos para relacionarse de un modo más acabado y, así, conjuntarse para la atención de los problemas y necesidades sociales. Lo público y lo privado reúnen instituciones que, como el gobierno y el mercado, son fundamentales para explicar la importancia de los esfuerzos privados en pro de la vida pública y son relevantes para facilitar con eficacia el desempeño creativo y responsable de los esfuerzos privados.

La crisis de la sociedad contemporánea se explica en buena medida porque los espacios

* Conferencia magistral dictada en el II Foro Nacional de Investigación organizado por la Facultad de Contaduría y Administración, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en agosto de 1997.

** Ricardo Uvalle Berrones es licenciado, maestro y doctor en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM; profesor de maestría y doctorado en la misma institución. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con la categoría de investigador nacional.

público y privado se confundieron, a consecuencia de que el papel del Estado rebasó actividades, alteró los límites dados entre uno y otro, ocasionando altos costos políticos, administrativos, fiscales y organizativos. En efecto, y a consecuencia de que el Estado contemporáneo ha ocupado y saturado distintos lugares de la vida pública, se llegó a considerar que él era el espacio de lo público, cuando en realidad es su institución fundamental, pero no la única en la vida del mismo. Por tanto, las esferas pública y privada se acotaron y de ese modo la administración pública y la privada ingresaron a una fase de rivalidades y competencias sin sentido.

Se consideraba que lo público era exclusividad del Estado y de la Administración Pública, mientras que lo privado tenía que reducirse a lo que es el mercado. En consecuencia, la relación Estado-mercado y administración pública-administración privada se identificó como una relación de conflicto, cancelando la posibilidad de instituir medios de cooperación entre lo público y lo privado.

Cuando en la sociedad moderna las esferas pública y privada no aseguran formas de colaboración, se truncan los esfuerzos en favor del bien común, de la supervivencia sana de los mercados y del desarrollo productivo en favor de todos. Cuando lo público y lo privado se visualizan únicamente a través de motivos ideológicos o políticos, la sociedad pierde la oportunidad de desarrollarse sin tensiones innecesarias. Procurar, en cambio, que lo público y lo privado se articulen como un sistema de vida, garantiza que las administraciones pública y privada sean más convergentes.

La crisis de la sociedad contemporánea se explica en buena medida porque los espacios público y privado se confundieron, a consecuencia de que el papel del Estado rebasó actividades, alteró los límites dados entre uno y otro, ocasionando altos costos políticos, administrativos, fiscales y organizativos.

LA SOCIEDAD MODERNA

El siglo XVIII es el tiempo en que la sociedad moderna se estructura con sus ventajas, capacidades e instituciones. Se caracteriza porque su origen y desarrollo es fruto de condiciones que apuntan al desarrollo de las libertades individuales, la capacidad de inventiva y la creación de formas de organización que dan cauce al espíritu de empresa, a la filosofía de los negocios y a los valores de la competencia.

Insertada en la lógica de la economía de mercado, la sociedad moderna es un sitio de intercambios, negocios y realizaciones, que demuestran la importancia de que los agentes productivos sean emprendedores y creativos. Por sus ventajas de intercambio, la sociedad moderna da lugar a la formación de unidades productivas que se relacionan con la industria, el comercio y los servicios. Su auge es consustancial al progreso de las fuerzas productivas, la formación del capital y la ampliación de los intercambios. Por eso es una sociedad emprendedora, es decir, que finca en el trabajo, la innovación, la producción, la cooperación y el éxito financiero la base de su desarrollo.

No es factible considerar a la sociedad moderna sin referencia al progreso, el crecimiento y el desarrollo económico. Tiene los medios idóneos para producir la riqueza y las instituciones que permiten canalizar sus movimientos individuales y colectivos. Sus bases de expansión están dadas entre otros factores por la utilización de la tecnología. Por tanto, esta fuerza productiva ha sido determinante para que la riqueza socialmente generada sea la fuente de los mercados y el estímulo más fuerte para que los intercambios se efectúen de manera continua y próspera.

La tecnología¹ es el resultado de descubrimientos, de las fases de innovación y de los senderos de

¹ "La cuantía del stock de capital está determinada por la cantidad de capital humano (trabajo), de capital físico (máquinas, fábricas, mejoras agrícolas, etc.) y los recursos naturales. Estos, a su vez, dependen de la tecnología disponible (esto es,

la invención. Estos elementos contribuyen de manera decisiva para que la vida económica sea motivo de aceleración y despegue hacia derroteros de prosperidad. Destacan como ejemplo de los elementos señalados, las revoluciones económicas,² las cuales dan cuenta del desarrollo de la sociedad moderna en términos de gestación, maduración y consolidación.

En efecto, desde los talleres, las manufacturas, la fábrica y las corporaciones, se enlazan factores de productividad, desarrollo organizativo, desempeño humano y desarrollo institucional que convergen en que, hoy día, los intercambios se realizan en gran escala y apuntando siempre a la superación de los ciclos económicos y financieros.

La capacidad tecnológica es el resultado de procesos como las revoluciones industriales. Se da con éstas un auge inusitado que transforma las condiciones y modos de vida hasta configurar un sistema económico y social que no tiene antecedentes de progreso e innovación constantes. Dicho sistema se integra por la sociedad industrial, la economía de mercado, los derechos de propiedad, los procesos de intercambio y la libertad de producir y comerciar.

Por consiguiente, la vida privada es la palanca que da movimiento a la sociedad. En términos de competencia, ventajas y ganancias, permite que los procesos de intercambio se lleven a cabo para dar vida a las relaciones industriales, comerciales y financieras.

del dominio del hombre sobre la naturaleza), la cual determina las habilidades incorporadas al trabajo (capital humano), la calidad del capital físico y lo que constituye un recurso natural. El cambio tecnológico se considera endógeno y se ve como el resultado de una inversión de los miembros de la sociedad en inventos e innovaciones" Douglas C. North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 18.

² "El término revolución económica pretende reflejar dos cambios específicos en un sistema económico: un cambio fundamental en el potencial productivo de la sociedad como consecuencia de un cambio básico del stock de conocimientos; y el cambio consiguiente, e igualmente básico, de la organización económica para realizar dicho potencial". *Ibid.*, p. 195.

LA IMPORTANCIA DE LA VIDA PRIVADA

Sin duda, un elemento central de la sociedad moderna es la vida privada. Es la misma fuente de realización que coadyuva para que la energía de los individuos se aproveche en un ámbito de libertades civiles. Se reconoce a la vida privada como el lugar que caracteriza las iniciativas de los particulares y como el ágora que permite reconocer lo que con esfuerzo y sapiencia se puede conseguir.

Por consiguiente, la vida privada es la palanca que da movimiento a la sociedad. En términos de competencia, ventajas y ganancias, permite que los procesos de intercambio se lleven a cabo para dar vida a las relaciones industriales, comerciales y financieras. Lo privado es el centro que sustenta la viabilidad y factibilidad de los procesos económicos. Los valores que postula se vinculan con los derechos de propiedad, la seguridad y el goce de lo que pertenece a lo íntimo.

El mundo de lo tuyo y lo mío³ configura el conjunto de relaciones más acabadas que dan sustento y perfil a la vida privada. Es un mundo de elecciones, opciones y criterios subjetivos, que da cuenta de las preferencias que permiten las ventajas de la propiedad y permite que el intercambio de los bienes y servicios se efectúe en razón de los valores de cambio. En este sentido, lo privado es un ángulo de pertenencia que facilita a las personas elegir o no lo que se ofrece en los mercados. La importancia de la vida privada da un contenido peculiar a la sociedad moderna. Se reconoce como estructura básica y como un sistema de

³ "Pero la definición real de esta noción, es decir, la que basta para su deducción (para el conocimiento de las posibilidad del objeto) es la que sigue: lo mío exterior es aquello cuyo uso no se me puede impedir sin lesión, aunque no esté yo en posesión de ello (ocupación del objeto). Para poder decir que un objeto es mío, debo poseerlo de un modo cualquiera, porque en otro caso el que dispusiera de él contra mi voluntad no me atacaría, ni ocasionaría por consiguiente perjuicio. Luego, si debe haber un mío y un tuyo, exteriores como consecuencia de suponer la posibilidad de una posesión inteligible". Immanuel Kant, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, (Colección Nuestros Clásicos), pp. 55-56.

interacción que alienta la convergencia de personas, organizaciones y procesos de intercambio para impulsar la economía de mercado.

La vida privada es el pilar más importante de lo que se entiende como sociedad civil. Se instituye en la misma el cosmos de reglas que permiten a los particulares obrar con límites, esto es, que su libertad no se ejerza causando daño, sino reconociendo que los otros también tienen derecho a ejercerla. Asimismo, la vida privada es reconocida como una esfera en la cual el derecho civil es la piedra angular para regular las relaciones entre iguales, esto es, entre personas libres. Todo sentido empresarial es alentado con base en una cosmovisión de personas libres y la relación contractual se acepta con base en preferencias libres y subjetivas.

El mundo de lo privado no es supuesto, sino condición para la vida de la sociedad. Sin él, no habría el incentivo en favor de las preferencias del mercado, ni tampoco se lograría que los sistemas de intercambio tengan el vigor que requieren para la creación de las unidades organizativas y empresariales.

En este aspecto, la formación de la **administración privada** tiene que entenderse de conformidad con los valores de la vida privada. Es producto de los mismos y articula las tareas de mando, gestión y supervisión con las relaciones de producción, trabajo e intercambio. La administración privada se forma cuando la economía moderna empieza a ingresar con vigor en la etapa de la vida industrial. Se deriva de manera acabada del establecimiento de la fábrica y se consolida en la era de las corporaciones. Es un tipo de organización, gestión y coordinación que implica inventiva para vincularse con la base productiva de la sociedad. En este caso, con las actividades encargadas de producir mercancías, bienes y servicios. La tarea de la administración privada es orientar, regular y encauzar los procesos productivos, en los cuales el capital y el trabajo son las palancas centrales.

No menos importante en la sociedad moderna es la formación, vigencia y consolidación de la vida pública. Los aspectos básicos de la vida pública están dados por condiciones de vida relacionadas con el destino común. En efecto, lo público se integra por la concurrencia de los particulares en la atención de las necesidades sociales.

En este sentido, las estrategias de dirección y coordinación están a cargo de un cuerpo especializado que tiene la responsabilidad de conducir. El cuerpo especializado lo integran *managers*, gerentes, supervisores y administradores que, por su importancia, se encargan de que las unidades empresariales realicen las funciones de producción, ventas y *marketing*.

La administración privada es un conjunto de relaciones dadas entre personas que tienen un compromiso contractual, a efecto de que las empresas tengan los elementos básicos de presencia en los mercados. Por su variedad y complejidad, las empresas son formas de organización, producción, distribución y acumulación que se orientan al goce de los beneficios privados, sin omitir su responsabilidad pública en los mercados. Si bien es válido el derecho a las ganancias y los beneficios, también es cierto que se encuentran regulados por normas de interés público a cargo de los gobiernos. Los valores de la administración privada tienen como referencia cultural, social y económica los valores de la vida privada. Sin éstos, es inexplicable su misión en el ámbito de los negocios y aun de la vida social.

LA IMPORTANCIA DE LA VIDA PÚBLICA

No menos importante en la sociedad moderna es la formación, vigencia y consolidación de la vida pública. Los aspectos básicos de la vida pública están dados por condiciones de vida relacionadas con el destino común. En efecto, lo público se integra por la concurrencia de los particulares en la atención de las necesidades sociales.

Si bien la vida privada es un espacio para la realización individual, la vida pública es el lugar que, con sentido colectivo, posibilita la convivencia

de los particulares. Asuntos como la seguridad y la justicia pública, el financiamiento del gasto público, la dotación de servicios y el tránsito por las áreas denominadas parques, calles, museos y avenidas; configuran un espacio que da cabida a todos los miembros de la sociedad.

Lo público⁴ se caracteriza porque la voluntad, intereses y valores de los particulares se proyectan a la atención de cuestiones comunes, que por sí mismas no tienen atención efectiva en manos de los sectores privados. Lo público es elemento para identificar los propósitos de identidad y comunidad.

La vida en comunidad (Estado)⁵ es el aspecto más relevante de la vida pública, ya que denota que hay relaciones e instituciones que unen a los particulares y que permiten, con el concurso de normas generales, garantizar formas de civilidad más acrecentadas. Lo público —que es un lugar de apertura y publicación dado en que los individuos pueden participar, asociarse e instituir distintas formas de representación—, es la antesala para que la vida social sea fructífera, porque coadyuva a que los intereses individuales se asocien para fines de realización.

La vida pública da cabida a instituciones civiles, políticas, gremiales y ciudadanas. Es un conglomerado de organizaciones que aspiran a la institucionalidad, es decir, a ser regidas por normas y leyes que den sustento a su personalidad en la sociedad. La vida pública se integra por instituciones como los mercados, las iglesias, los sindicatos, los colegios, los clubes, las cámaras, las asociaciones, las universidades, la prensa, la opi-

nión ciudadana, los gobiernos, las burocracias, los partidos políticos, las empresas y las organizaciones filantrópicas.

La integración variada de la vida pública, a partir de un orden político democrático,⁶ tiene su origen en que los intereses individuales quedan sujetos al interés público y en esa medida se estimulan los sistemas de participación y representación. En este sentido, dos instituciones que tienen importancia creciente en la vida pública son **el gobierno y la administración pública**. Estas instituciones tienen a su cargo dar vida real al Estado. Para eso, se organizan como instituciones públicas, encargadas de que la sociedad se desarrolle conforme a sus valores fundamentales. Incluso se responsabilizan de que la vida privada sea activa y próspera para alentar la producción de la riqueza material y para que el bienestar social sea efectivo, y no objetivo retórico.

Gobernar y administrar la vida pública es la base para que la prosperidad de los particulares sea real. Esto significa que sin vida privada no hay vida pública y que sin la vida pública, la vida privada corre el riesgo de truncar su mejor desenvolvimiento. La vida pública es, pues, un conjunto de capacidades a desenvolver para que la sociedad, las empresas, el mercado y la formación de capital sean consistentes.

La vida pública es suma de energías que, asociadas, impulsan sistemas de cooperación para dejar atrás las insuficiencias de la vida privada. Por la vida pública, los gobiernos nutren su contenido democrático, los estados se consolidan como instituciones vigorosas y la Administración Pública legitima su acción ante un mayor número de ciudadanos.

⁴ "La ciudad, a causa de su forma (hallándose unidos los ciudadanos por el interés común de mantenerse en el estado jurídico) se llama en un sentido más extenso cosa pública (república, *latius sic dicta*) *Ibid.*, p. 139.

⁵ "En términos de la sociedad moderna, es importante destacar que en *La política como vocación*, Weber explica la analogía entre el desarrollo del Estado y la empresa moderna, como tipos de organización complejas, que desempeñan un papel importante en el mundo del cálculo, la racionalización, la juridificación y el desarrollo de la economía monetaria. Consúltese al respecto, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, p. 91-92.

⁶ "La peculiar fuerza de un orden político democrático moderno es que puede incluir tantos intereses. En verdad, el mismo incremento en su número y su concentración en el campo político provoca una sobrecarga, una fragmentación y a menudo una política de paralización. Pero no puede negarse la naturaleza y el carácter de los diversos grupos de intereses, pues es el carácter de un orden político democrático contemporáneo". Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, 1993, p. 243.

Por la vida pública, la Administración Pública se erige en una institución que acredita su razón de ser al cumplir con tareas sociales que, sin duda, son importantes para el conjunto de los ciudadanos. Y en la vida pública, se estructuran los poderes supremos de la sociedad, mismos que tienen como premisa la vigencia de las libertades políticas, el goce de los derechos del ciudadano, la alternancia en el poder y el vigor de la democracia.⁷

La convergencia entre la administración pública y privada está dada de antemano, porque ambas son parte del espacio público. Esto significa que los negocios privados cumplen con responsabilidad social, es decir, generan bienes y servicios que se vierten en la institución pública denominada mercado. Los derechos de propiedad se ejercen con reglas de mercado, las cuales tienen vigencia y alcance público.

define y representa, la existencia de lazos solidarios, la comunión de valores fundamentales, la proclama de que las instituciones demócratas son aceptadas como un sistema de reglas y el reconocimiento de que el orden jurídico no sólo es justo, sino además legítimo. La vida pública es el re-

sultado de relaciones de sociabilidad, de la vigencia de instituciones visionarias y del convencimiento de que el bien público sólo se protege cuando las reglas sociales son objeto de cumplimiento.

EL MERCADO: PUNTO DE CONEXIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA

La relación estructural entre la vida privada y la vida pública es la clave para situar la misión, tanto de la administración pública, como la administración privada. Desde una visión positiva, los dos tipos de administración no deben considerarse antagónicos. Tampoco deben considerarse desde un perspectiva dicotómica. En este sentido, si entre la vida privada y la vida pública hay relaciones de comunicación, incentivos, cooperación y articulación; en esa medida deben encontrarse medios para facilitar que en la sociedad se construyan nexos de colaboración entre las administraciones pública y privada.

La convergencia entre la administración pública y privada está dada de antemano, porque ambas son parte del espacio público. Esto significa que los negocios privados cumplen con responsabilidad social, es decir, generan bienes y servicios que se vierten en la institución pública denominada mercado. Los derechos de propiedad se ejercen con reglas de mercado, las cuales tienen vigencia y alcance público.

Por la vida pública, la Administración Pública es considerada como la institución encargada de preservar el bien común; lo cual significa que la prosperidad individual debe reconocerse como índice de una colectividad sana, activa y productiva. Si la vida individual no es fructífera, no hay opción de que la vida pública sea más justa y próspera. El éxito de lo privado es clave para que el ser de lo público tenga mejores alternativas de desarrollo y bienestar. El ser de lo público es resultado de la agrupación de intereses que, regidos, coordinados y estimulados por el gobierno, apuntan hacia sendas que permitan que la civilidad y la armonía sean los puentes de entendimiento entre las posturas civiles y políticas.

La colectividad de la vida pública da paso al concepto de **comunidad**, que se caracteriza porque la sociedad tiene un orden político que la

⁷ "Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior". Norberto Bobbio, El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 24.

Por su parte, la administración pública mantiene relaciones constantes con las empresas privadas, vía pago de impuestos, legislación laboral, reparto de utilidades, licencias, certificaciones, créditos, estímulos fiscales, permisos de importación y exportación, apertura de negocios y construcción de obras de estructura económica para estimular la circulación y distribución de la riqueza.

Es en la **institución denominada mercado**⁸ donde la administración pública y la privada establecen conexión estructural, funcional y legal. El mercado no es únicamente institución que da cabida a oferentes y demandantes; sino lugar idóneo para que los esfuerzos privados y públicos se manifiesten a través de reglas de intercambio.

El mundo del mercado es el mundo de los negocios, de la producción, de los satisfactores, de la competencia y la eficiencia empresarial. El mercado, como institución pública, se integra por formas distintas de gestión, coordinación, dirección y grados distintos de institucionalidad.

En el caso de la Administración Pública, sus actividades de gestión tienen como objetivo responder al público ciudadano; en razón de los imperativos del bienestar social. Y en el mercado es donde encuentra que su capacidad fiscal se enlaza con la prosperidad de los particulares y las empresas.

Lo anterior implica que a mayor auge económico, mayor recaudación fiscal. A mayor auge fiscal, más recursos para estimular las actividades productivas, de servicio y de bienestar social. Hay que recordar que el Estado moderno es fundamen-

talmente fiscal y que la Administración Pública en cuanto actividad que organiza su actividad en la sociedad, es la encargada de movilizar las palancas de la recaudación tributaria.

Es el mercado, la fuente de los ingresos fiscales y la acreditación de lo que es la administración tributaria; es el ágora para que el éxito de las empresas y sus propietarios sea la vía acertada que permita a la Administración Pública captar más y mejores ingresos fiscales. También el mercado es para la Administración Pública el sitio en el cual vierte la producción de los bienes y servicios que tiene a su cargo, para estimular el auge de los negocios privados y satisfacer las necesidades de los distintos grupos sociales. Por tanto, el mercado es una institución en la cual se realizan actividades de producción, servicios, distribución, financiamiento y circulación, que se canalizan a través de relaciones de intercambio, en las cuales concurren los particulares y las diversas instituciones del gobierno.

De este modo, la administración pública y privada tienen puntos de conexión que dan cuenta en un mundo abierto y competitivo como el actual, de que los espacios público y privado son objeto de redefinición, para reencauzar esfuerzos, recursos, energías y proyectos de vida.

El mercado es punto de convergencia para que la administración pública y privada definan relaciones de cooperación, ajuste, complemento, conversión y concesión. Aunque los ámbitos público y privado son diferentes, ello no significa la imposibilidad de que el gobierno y las empresas establezcan vínculos de compromiso y gestión. Ni el ámbito público es exclusividad del gobierno, ni el ámbito privado niega al Estado el reconocimiento que tiene como persona moral que puede desarrollar operaciones en calidad de particular.

En consecuencia, el Estado y las empresas son parte del mercado, entendido éste como lugar de compromisos públicos a cargo de particulares. De este modo, la administración pública y privada tienen puntos de conexión que dan cuenta en un

⁸ "El intercambio involucra no sólo precios y costos, sino también acuerdos contractuales para reglamentar la transferencia de derechos de propiedad. Los mercados permiten intercambios organizados e institucionalizados de acuerdo a un marco legal. El marco legal influye en la manera en que se trasmite la información sobre precios, cantidades, compradores, vendedores y se establece el consumo en el mercado. Entre más formal sea un mercado estos procesos son más complejos". José Luis Ayala Espino, Límites del mercado, límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pp. 45- 46.

mundo abierto y competitivo como el actual, de que los espacios público y privado son objeto de redefinición, para reencauzar esfuerzos, recursos, energías y proyectos de vida.

LA PRIVATIZACIÓN: UN CASO DE TAREAS PRIVADAS Y RESPONSABILIDADES PÚBLICAS

Sin duda, un punto de conexión entre la administración pública y privada es la privatización. Entendida como una política de gobierno, la privatización tiene como objetivo modificar relaciones de propiedad para que no trastoquen el mercado ni afecten los procesos de intercambio.

La privatización se caracteriza porque segmentos del patrimonio público a cargo de los gobiernos son vendidos a particulares interesados en desempeñar tareas públicas. La privatización es una política correctiva, que tiene como objetivo eliminar la sobredilatación administrativa y burocrática que no se justifican en la vida de los gobiernos. La privatización es un modo de revalorar la importancia de los costos públicos; es decir, de considerar que la actividad económica a cargo de la Administración Pública tiene que efectuarse de manera estratégica, no abrumadora.

Los costos negativos del estatismo y de los gobiernos grandes (*big government*) han dejado saldos desfavorables para la sociedad, la vida productiva y el bienestar de los ciudadanos. Por tanto, la privatización⁹ es una opción de gobierno que puede transformarse en una acción específica del mismo, para diluir los excesos de la actividad

estatal y corregir los desajustes macroeconómicos que, sin duda, lesionan el ámbito microfamiliar y empresarial.

Las ventajas¹⁰ de la privatización son parte de la vida de los mercados. En está lógica, la relación de la administración pública con la privada deja atrás la noción falsa de que entre una y otra hay antagonismos insuperables. Desde el enfoque del mercado, no lo hay, dado que la Administración Pública es la institución encargada de preparar las condiciones que permiten el cambio de propiedad atendiendo a los valores del interés público.

En este sentido, la Administración Pública asume tareas de regulación, supervisión, evaluación, cuantificación y publicitación, que favorecen que la privatización sea conocida por sus ventajas públicas. Con la privatización, la Administración Pública publicita el patrimonio del gobierno para que sea objeto de venta, propiciando así un reconocimiento a los ciudadanos en el sentido de que tienen derecho a ser propietarios de algunos bienes públicos; sin que ello implique ausencia de responsabilidad social para llevar a cabo la organización y administración de los mismos. La privatización es consustancial a los valores del mercado, a las instituciones de la sociedad y a las disposiciones regulatorias que los gobiernos promulgan y autorizan.

Rompe, de ese modo, las conductas del secreto y el hermetismo para que, a través de reglas públicas, se lleven a cabo las fases de las licitaciones públicas. Este recurso da la posibilidad de que los particulares y las organizaciones sociales interesados en la adquisición de bienes públicos, ingresen a la competencia para adquirirlos.

⁹ "Cuando funciona bien, la privatización puede incrementar la eficiencia a través de innovaciones aceleradas, de tecnologías o estilos de gestión más apropiados, o de una escasa de operación más razonable. Puede clarificar el propósito público haciendo pasar los mandatos a través del lente de enfoque que constituyen los contratos explícitos. Puede permitir una mayor flexibilidad y variedad en los servicios públicos. ahorrar a los administradores públicos la tarea de tener que ocuparse directamente de funciones periféricas, y mejorar las decisiones de gasto poniendo de relieve los costos". John D. Donahue, *La decisión de privatizar*, Madrid, Editorial Paidós, 1991, p. 294.

¹⁰ "Una apertura a la privatización no implica, de ninguna manera, despreciar la burocracia gubernamental. La eficiencia productiva no es, simplemente, la virtud cardinal de la organización constituida por la administración pública. Los organismos públicos están característicamente estructurados para garantizar el proceso debido y la equidad administrativa, para asegurar que se dé a todas las consideraciones la adecuada importancia y que no se viole ningún derecho de los ciudadanos". *Ibid.*, p. 296.

La publicitación de algunos bienes del gobierno permite que del espacio de la vida privada se transite al de la vida pública, para asumir el compromiso de que, con los derechos de propiedad, se cumplan con las tareas públicas que encara la privatización. De este modo, la privatización no es sólo un asunto de particulares, sino que tiene connotación pública.

No es negocio para unos cuantos, sino que da oportunidad de que diversos sectores del público ciudadano participen, de acuerdo con los procesos de la oferta y la demanda, en la compra-venta de activos de naturaleza pública. Con la propiedad privada de los bienes públicos, las relaciones de la administración privada con la administración pública adquieren otro matiz.

La administración de los bienes privatizados tiene que sujetarse a normas de carácter público y su cumplimiento está a cargo de la Administración Pública. Ésta, de propietaria, se convierte en instancia reguladora para evitar que las prácticas individualistas del mercado sean nocivas al interés público.

Esta forma de relación entre la administración pública y la privada es una tendencia congruente con los rumbos de un mundo global, que ha optado por la liberalización y las aperturas externas. La administración de los bienes privados no se rige por la "mano invisible" del mercado, sino por el conjunto de reglas públicas que permiten sus ventajas y restricciones.

La privatización, asociada a la idea del mercado competitivo, es un universo que vincula lo público con lo privado. En este caso, instituciones como el mercado, la administración privada y la administración pública no adquieren carácter antagónico. Se enlazan y coordinan para funcionar, de otro modo, en el marco de la sociedad contemporánea, misma que se desarrolla con base en el

alcance mundial de la economía de mercado. En lo sucesivo, la administración pública y la privada tienen que vislumbrarse desde puntos de intersección. Esto implica que la administración del mundo empresarial es parte del mundo de la gestión pública, ya que aporta información, recursos y capacidades organizativas.

Si bien es cierto que la gestión pública está a cargo de los gobiernos, no excluye a las organizaciones privadas. Por el contrario, las valora y reconoce como un conjunto de capacidades que deben aprovecharse para la mejor atención de los problemas públicos. La gestión pública es un elemento de la Administración Pública,¹¹ aunque su lugar fundamental se localiza en el centro de los procesos de gobierno.

En consecuencia, la privatización es curso de acción del gobierno que coadyuva a una mejor relación entre los particulares y la Administración Pública, evitando que los ámbitos público y privado se conviertan en un terreno de incomunicación, tensión, ruptura o desestabilización. Desde un enfoque de políticas públicas, la privatización es opción para conjugar al propio gobierno y a grupos de la sociedad que tengan interés de hacerse cargo de tareas públicas. Por eso, la privatización en cuanto política de gobierno no es ajena a los esfuerzos privados que, bajo regulación pública, pueden dedicarse a cumplir con responsabilidades

Esta forma de relación entre la administración pública y la privada es una tendencia congruente con los rumbos de un mundo global, que ha optado por la liberalización y las aperturas externas. La administración de los bienes privados no se rige por la "mano invisible" del mercado, sino por el conjunto de reglas públicas que permiten sus ventajas y restricciones.

¹¹ "La finalidad de la administración pública debe ser tener un concepto del público que se base en la benevolencia. En la noción de benevolencia está incorporado el sentido de servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la administración pública...la benevolencia porta la perspectiva, la actitud, el punto de vista y la creencia que los administradores tienen acerca del público." H. George Fredrickson, "Hacia una teoría del público para la administración pública", en, Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, núm. 1, vol. 1, pp. 24 y 29.

Por consiguiente, la nueva gestión pública es el resultado de un nuevo auge dado entre la vida pública y la vida privada. Es una gestión que articula las ventajas de eficiencia gerencial con los requerimientos de la acción pública. Es una gestión que suma esfuerzos, recursos, organización y estructura, teniendo como premisa que las necesidades sociales exigen aprovechar medios y estrategias para una atención más eficaz.

sociales. En este caso, la convocatoria que publicita las bases, procedimientos, formas e instancias de la privatización es la Administración Pública, porque es la encargada de estructurar en acciones lo que deciden, con sentido público y político, los gobiernos.

HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las nuevas relaciones entre la vida privada y la vida pública permiten que la administración privada y pública tengan un contenido más amplio, es decir, que se estructuren con fines de cooperación y realización. El viejo postulado clasista que las proclama como opuestas y antagónicas ha llegado a su fin.

Ahora y de cara a las realidades de un mundo abierto, interdependiente, global, incierto y liberalizado, las formas de administración pública y privada llegan a puntos de acuerdo, sin desconocer sus ámbitos de acción. La sociedad no es una mera agregación de intereses individualistas y en ocasiones antisociales; sino un espacio que, a partir de lo público, puede generar otros tipos de convivencia fincados en la colaboración, la coordinación y la corresponsabilidad. La sociedad es un centro de actividades empresariales, culturales y particulares y tiene la opción de organizarse a partir de los valores de lo público. En este sentido, la Administración Pública se encarga, a través de tareas públicas, que la sociedad se realice como cuerpo variado de individuos, intereses, grupos, empresas y organizaciones civiles y ciudadanas. La Administración Pública es la responsable de

garantizar las condiciones de vida de la sociedad y por eso asume el imperativo de diseñar e implementar políticas de gobierno.

Por su parte, ahora la administración privada se desenvuelve de acuerdo con la revaloración de la vida privada; lo cual significa que sus empresas y negocios emprenden actividades que rebasan su espacio particular tradicional, para situarse como un tipo de organizaciones que tienen la capacidad de relacionarse en una cobertura mundial, regional o nacional.

La administración privada debe reconocerse ante todo por sus capacidades orientadas a ganar un lugar en los mercados. Éstos son la prueba de su eficacia y el reto mayor para que sobreviva en base a un sistema de capacidades institucionales. La administración privada no es ya una mera referencia, sino un conjunto de aptitudes que se acreditan en las diversas áreas de los mercados.

Dicha acreditación se traduce en que su vínculo con el espacio de lo público se da al considerar la importancia del público ciudadano. Éste es consumidor, cliente, productor y participa en los mercados desarrollando diversos roles sociales. Por eso, la administración privada debe situarse en el conjunto de relaciones de sociabilidad, lo cual implica que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas públicas, en razón de la importancia y papel de los mercados.

Por consiguiente, la nueva gestión pública¹² es el resultado de un nuevo auge dado entre la

¹² En este sentido, "... gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con ayuda de instrumentos racionales... planteo la posibilidad de conceptualizar la gestión pública como parte del proceso de producción de políticas públicas que se ubican dentro de un universo ecológico más amplio, donde el desarrollo social cobra un puesto central". Sonia M. Ospina Bozzi, "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, vol.II, núm. 1, p. 38.

vida pública y la vida privada. Es una gestión que articula las ventajas de eficiencia gerencial con los requerimientos de la acción pública. Es una gestión que suma esfuerzos, recursos, organización y estructura, teniendo como premisa que las necesidades sociales exigen aprovechar medios y estrategias para una atención más eficaz. La nueva gestión pública, que da cabida a la iniciativa de los particulares y a la iniciativa del gobierno, para diseñar un sistema de cooperación que se traduzca en resultados, encaja en los procesos del mercado y en la búsqueda del bienestar social. Es una gestión pragmática, lo cual significa que es adaptable, emprendedora, visionaria y propositiva. Permite la deliberación entre los participantes y sustenta su eficacia en la combinación de elementos que pueden formalizarse en compromisos y en métodos de evaluación. Es una gestión creativa, ya que implica el conocimiento y manipulación inteligente de los contextos en términos de mutaciones, crisis y liberalizaciones y transformaciones.

No se da en un terreno determinado o predefinido; sino en la sucesión de hechos que de manera aleatoria influyen en el mercado y en la vida de la Administración Pública. La nueva gestión pública recrea los espacios público y privado para conseguir que las instituciones públicas y las privadas sean concurrentes y no divergentes en la atención de los problemas sociales. La nueva gestión pública debe entenderse como un sistema de negociación, de acuerdos, de evaluación y de reformulación de estrategias, para cumplir objetivos con base en decisiones que tienen fondo político; es decir, que tienen compromiso con el progreso y el bienestar de la sociedad.

CONCLUSIÓN

Entre la administración pública y la administración privada se identifican elementos de convergencia, no tanto de divergencia. Las nuevas realidades del mercado, el auge de lo privado y la revaloración de la vida pública, configuran otros escenarios de los procesos de gestión pública.

Las dicotomías Estado-mercado, administración pública-administración privada, eficiencia-democracia y gobierno, no tienen razón de ser. En todo caso y con visión de conjunto, entre las esferas pública y privada hay puentes de comunicación y entendimiento que facilitan la cooperación social, sin detrimento de las ventajas legítimas que pueden favorecer a los particulares.

Las dicotomías señaladas tiene su origen en una "guerra de valores", es decir, en cosmovisiones ideologizadas y politizadas que, a priori enfatizan la relación negativa entre los opuestos, no las posibilidades de coordinación entre lo público y lo privado. Hoy, lo público se nutre de la participación de los particulares en asuntos de interés común y lo privado necesita de los valores e instituciones de lo público, entre las cuales destacan el gobierno y la administración pública.

A través del gobierno y la administración pública, la administración privada da vida a las unidades económicas denominadas empresas. Los apoyos en materia de insumos, estímulos, créditos, infraestructura, legislación, regulación, fomento y estabilidad política, están a cargo de la Administración Pública.

Sin referencia al gobierno y la Administración Pública, la administración privada es una institución incompleta, dado que sus sistemas de sustento, operación y realización son parte de la vida pública y ésta es la que justifica su misión social en los mercados.

Por tanto, la administración privada es parte de los contextos públicos y políticos, que tienen como instituciones claves al gobierno y a la administración pública. A través de la gestión pública, es posible combinar y aprovechar con eficacia lo que la administración pública y privada son capaces de aportar en beneficio de la vida en común. Por eso, la nueva gestión pública alude a la capacidad del gobierno para asegurar que los esfuerzos públicos y privados sean canalizados con visión creativa.

De este modo, la nueva gestión pública debe entenderse como un asunto de gobierno, porque implica dirigir, coordinar, negociar y fomentar intereses privados y sociales. Es asunto de gobierno, dado que se vincula con la eficacia de las instituciones públicas y políticas. Éstas son las que se encargan de proteger los valores empresariales y los derechos de propiedad con objeto de asegurar la vida en el conjunto de la sociedad.

Por consiguiente, el universo de la gestión pública es el gobierno, su brazo de realización es la Administración Pública y su carácter político se

localiza en el contenido institucional del Estado. Es una gestión que convoca, coordina y articula los esfuerzos público, privado y sociales, para que la sociedad se conserve con estabilidad y gobernabilidad.

Este binomio es la base estructural para que la vida privada y pública sean fructíferas. Por la estabilidad y la gobernabilidad, el Estado y el mercado encuentran mejores formas de relación y la administración pública y la privada tienen la oportunidad de institucionalizar fórmulas más eficaces de colaboración.