

H. George Frederickson*

Hacia una teoría del público para la administración pública**

¿Qué es exactamente el público? En administración pública ordinariamente damos por supuesta la cuestión. Puesto que ha recibido tan poco tratamiento la idea del público en la administración pública no se ha considerado necesario desarrollar una teoría generalizada o convenida sobre la teoría del público. Estas teorías existen en filosofía política y más recientemente en economía, y si bien tienen alguna aplicación en la administración pública, la mayoría de ellas presta poca atención a los problemas inherentes a la operación de un gobierno. En realidad, la mayoría de las teorías sobre el público suponen que una comprensión correcta del público resultará en una comprensión correcta del gobierno. Dada esta comprensión del gobierno, de alguna manera el público sabrá cómo y por quiénes quiere que sea manejado ese gobierno.

Aunque generalmente no existen teorías aceptadas del público en la administración pública, existen perspectivas. Los que estudian y practican la administración pública por lo general tienen alguna noción de lo que quieren decir cuando aluden al público, pero a causa de la falta general de una explicación del concepto, a menudo se da el caso de que nociones

* H. George Frederickson es Profesor Distinguido Edwin A. Stene de Administración Pública en la Universidad de Kansas. Durante 11 años fue presidente de la Universidad Eastern Washington y con anterioridad fue decano del Colegio de Servicios Públicos y para la Comunidad en la Universidad de Missouri, Columbia, ex presidente de la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública y miembro de la Academia Nacional de Administración Pública.

** Este artículo se reproduce con autorización del autor y de la revista *Administration and Society*, en la que apareció publicado en febrero de 1991. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

contrastantes y contradictorias sean la fuente real de diferencias en las perspectivas respecto a cómo estudiar o practicar mejor la administración pública.

Por lo regular *se supone* una perspectiva del público, y además se supone que existe un acuerdo sobre dicha perspectiva. Cuando existe una explicación, a menudo se descubre que hay desacuerdo acerca de si *esa* perspectiva es una representación justa del público. En tales circunstancias es más fácil dar por supuesta la cuestión y proceder a la discusión o bien a dedicarse al servicio público.

Sin algunas perspectivas generalmente comprendidas acerca del público, los que estudian o practican la administración pública están en terreno poco firme. Este artículo presenta cinco perspectivas primarias del público y hace una evaluación y comparación simples de esas perspectivas. Lo menos que puede suceder es que ayude a describir ese terreno poco firme en que se encuentra la administración pública. Después de analizar las cinco perspectivas primarias de la ciencia social sobre el público en la administración pública, se intentará delinear una "teoría general del público para la administración pública".

Las cinco perspectivas son: *a)* el público como grupos de interés: la perspectiva pluralista; *b)* el público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública; *c)* el público tal como está representado: la perspectiva legislativa; *d)* el público como cliente: la perspectiva del servicio público; y *e)* el público como ciudadano.

EL PÚBLICO COMO GRUPOS DE INTERÉS: LA PERSPECTIVA PLURALISTA

La perspectiva pluralista del público está bien desarrollada en la ciencia política estadounidense. El pluralismo describe el desarrollo natural de los grupos de interés y une a los individuos que tienen intereses similares. Los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, buscan las ventajas y las preferencias de los individuos que los forman. Los grupos de interés ciertamente promueven el derecho de los ciudadanos a "organizarse para sacar adelante sus intereses" en el mercado gubernamental. A mediados de la década de 1950 dos distinguidos politólogos, David B. Truman (1957) y Robert Dahl (1956), detallaron la perspectiva de los grupos de interés en un gobierno democrático, y el pluralismo se convirtió en la perspectiva dominante del público durante las dos décadas siguientes. La perspectiva pluralista resultó particularmente útil porque permitió a los analistas definir y describir a los grupos de intereses particulares, sus estrategias, el uso que hacían del poder y su efectividad. Los politólogos

podieron describir los procesos naturales de interacción de los grupos, así como afirmar que estos procesos constituyen prácticas democráticas. El pluralismo también tenía la ventaja de apoyar nociones de individualismo, propiedad privada y capitalismo. El público ciertamente está manifiesto en los procesos de interacción de los grupos. También puede afirmarse que el resultado neto de la interacción de los grupos constituye una definición del "interés público" (Flathman, 1966; Schubert, 1960).

Existen pruebas de que el pluralismo tiene partidarios en la práctica de la administración pública. La especialización es un dogma clave de la administración pública y los organismos gubernamentales se diseñan alrededor de especialidades. Los grupos de interés efectivos encontrarán aliados en organismos particulares especializados del gobierno. Así, no debe producir sorpresa alguna el que las compañías constructoras de caminos, las asfalteras, y las que se dedican a la arena y la grava tengan intereses similares y trabajen muy cerca de los departamentos estatales de carreteras. Las compañías modernas que se dedican a equipos de computación y sus programas guardan asociación estrecha con los organismos federales, estatales y locales que manejan grandes cantidades de datos. Los grupos de interés compatible y las organizaciones del gobierno a menudo encuentran comités amistosos en las legislaturas y forman "triángulos de hierro". En las tradiciones de la administración pública estadounidense, esta forma de pluralismo se ha practicado ampliamente con una considerable efectividad.

Algunos críticos piensan que muchos de nuestros problemas actuales pueden rastrearse hasta el pluralismo. Burns (1963) afirmó que el complicado sistema de frenos y equilibrios ha resultado en "engranes interconectados de gobierno que requieren el consenso de muchos grupos y dirigentes antes de que la nación pueda actuar; y es el sistema el que cobra el elevado precio de la demora y la desvitalización" (p. 6). Lowi (1979) pensaba que nuestra sociedad fragmentada surge de nuestro estado especial de intereses y pone en peligro todo nuestro sistema de gobierno. Lowi también señaló que los individuos no están verdaderamente representados por un sistema limitado a grupos de interés especiales:

El politólogo Benjamin Barber (1986) tal vez sea el crítico más fuerte. La democracia pluralista es deficiente porque se apoya en las ficciones del mercado libre, de la libertad putativa y de la igualdad de los agentes de negociación; porque no puede generar pensamientos ni fines públicos de ninguna especie; porque es inocente con respecto al mundo real del poder, ...porque usa el principio representativo... [y a causa de] las ilusiones

del mercado libre, de la mano invisible y del utilitarismo simplista... mediante los cuales se hace que la búsqueda del interés privado produzca milagrosamente el bien público [p. 144].

Además de estas críticas, existe la pretensión de que la teoría del grupo de interés es fundamentalmente enemiga de las eficiencias y de las economías que están asociadas a la administración pública eficaz. Yates (1982) postuló los valores contrastantes de la democracia pluralista, por una parte, y la eficiencia administrativa, por la otra. A su juicio los pluralistas favorecen el poder disperso y dividido, en tanto que los administradores no. Si bien esta observación respecto al pluralismo es correcta, muchos administradores, por su interés en la especialización y en la pericia, suelen también favorecer la dispersión del poder. Según Yates, los pluralistas favorecen la descentralización, en tanto que la eficiencia administrativa requiere la centralización. Esta caracterización del administrador público no es correcta ya que la descentralización es un tema dominante tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública.

De nuevo según Yates, la pretensión es que los pluralistas suelen sospechar del poder ejecutivo y de cualquier concentración de poder. El poder, para los pluralistas, debería estar en manos de los ciudadanos, de los grupos de interés y de los políticos. Los administradores, por otra parte, suelen favorecer el poder centralizado con los funcionarios ejecutivos elegidos o con los empleados públicos. Es correcto que los administradores públicos sientan la necesidad del poder suficiente para ejecutar la política pública, pero las diferencias en las perspectivas pluralista y administrativa no son tan grandes como afirmó Yates.

Por último, los pluralistas favorecen la negociación y la acomodación políticas, en tanto que los administradores favorecen el mantener la política fuera de la administración. Puesto que la dicotomía entre política y administración fue desechada hace décadas, la caracterización que hace Yates de la administración pública ya no es sostenible.

Existen diferencias importantes entre la noción estricta y la práctica del pluralismo de los grupos de interés y de las concepciones del público en la administración pública. Pero las diferencias significativas no se concentran en la centralización-descentralización, en la concentración o la dispersión del poder, o en la negociación política contra la pericia administrativa. El mismo Yates concilió estas perspectivas. Las diferencias importantes tienen que ver con los puntos de vista opuestos de la posibilidad o potencialidad de que un interés público general sea mayor que la suma de los intereses privados individuales. Los teóricos de la moderna adminis-

tración pública tienden a suponer un interés público generalizado en tanto que quienes la practican buscan ese interés.

¿Es la teoría del pluralismo o del grupo de interés una representación adecuada del público? La respuesta es no. Además de las críticas anteriores, cada vez se ve con mayor claridad que las preferencias, las actitudes y las necesidades de muchos ciudadanos no están expresadas de manera adecuada mediante los grupos de interés. Esto vale especialmente en el caso de los que sufren carencias económicas y sociales, cuyas preferencias raras veces se expresan y en contadas ocasiones lo hacen de una manera efectiva. Por otra parte, los bien establecidos y los favorecidos desde el punto de vista económico tienen capacidad de sobra para aparentar que representan los intereses del público.

Hay pruebas cada vez más abundantes de que una voluntad pública general o un interés público que no sean benéficos desde los puntos de vista económico o político para un grupo particular se enfrentan a dificultades para hacerse escuchar. Vemos, por ejemplo, la significativa preocupación del público estadounidense por los conductores en estado de ebriedad y la organización de grupos de interés que pretenden prevenir este problema. Aunque no tiene un recinto natural administrativo ni un hogar político obvio, parece haber una preocupación pública perdurable. Por este ejemplo podemos ver que muchas preocupaciones públicas generalizadas inicialmente no están bien representadas por el proceso del grupo de interés. A medida que adquieren fuerza y mayor coherencia estas preocupaciones generalizadas suelen desarrollar grupos de interés de apoyo. Mientras el caso de los conductores alcohólicos da crédito a la perspectiva pluralista, muchos problemas sociales igualmente serios no estimulan a un grupo de interés efectivo dedicado a solucionarlos.

EL PÚBLICO COMO CONSUMIDOR: LA PERSPECTIVA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La perspectiva pluralista del público tiene un pariente muy cercano en la de la elección pública. Se trata de un individualismo que vincula la perspectiva del pluralismo con la de la elección pública. Bentham (1948) hizo su mejor presentación: "la comunidad es un cuerpo ficticio, compuesto de las personas individuales que se consideran, por decirlo así, como sus miembros. ¿Cuál es entonces el interés en la comunidad? Es la suma de los intereses de los miembros individuales que la componen" (p. 3). Este punto de vista, conocido comúnmente como el punto de vista utilitario, persigue el interés, el placer y la felicidad individuales sin una preocupación particular

por los valores y las nociones comunitarias como “ética”, “bien mayor” o la posibilidad de un “interés público”. El altruismo, si bien es deseable, no se encuentra a menudo. Por lo tanto, la perspectiva dominante debe ser individualista.

El supuesto del interés propio proporciona una imagen del público como si éste funcionara en el mercado a título de consumidor. Es, en resumen, la aplicación de la economía de mercado al sector público.

El supuesto metodológico primario de los economistas es que la acción pública sea entendida como la acción de individuos motivados cuyos intereses típicamente difieren entre sí. Cada individuo es un calculador racional que persigue sus propios intereses. El gobierno y el orden social simplemente aportan un contexto en el cual puede ejercerse la libre elección individual dentro de un medio ambiente estable. Así, la eficiencia de cada individuo es la ecuación mediante la cual se calcula la utilidad del nuevo individuo. Buchanan y Tullock (1962) aplicaron la economía del modelo de mercado y el postulado individualista al funcionamiento del sistema político estadounidense. Su preocupación primordial fue cómo organizar un gobierno democrático a fin de establecer la búsqueda del interés propio como requisito fundamental. Downs (1966) siguió este enfoque y llevó la economía de mercado a la burocracia y a la administración pública. Downs aplicó la teoría económica a la oficina como si fuera un individuo empeñado en el cálculo racional de las preferencias personales. De manera similar, la oficina tenía “ideologías de oficina”. De acuerdo con su teoría, la agencia gubernamental:

- 1) destaca los beneficios positivos de las actividades de la oficina y pasa por alto los costos
- 2) indica que la expansión ulterior de los servicios de la oficina sería conveniente y que cualquier reducción de los mismos sería indeseable
- 3) destaca los beneficios que produce la oficina a la sociedad en su conjunto más bien que su servicio a un “interés especial” particular
- 4) subraya el elevado nivel actual de eficiencia de la oficina
- 5) recalca sus realizaciones y sus capacidades de representación y pasa por alto o menosprecia sus fallas e incapacidades (p. 297).

Las ideologías de la oficina se convierten en parte de la cultura de la burocracia porque, como señala Downs, “todos los funcionarios muestran una lealtad relativamente fuerte hacia la organización que controla su seguridad en el trabajo y su promoción” (p. 276); por lo tanto, la especiali-

zación administrativa y la socialización burocrática colorean las perspectivas del servidor público. Como consecuencia, maestros, policías, oficiales del ejército y trabajadores sociales consideran, todos ellos, su función como la más importante para el bienestar futuro de la sociedad. La tendencia, entonces, es que estas personas se vean a sí mismas más como educadores o policías y menos como servidores o funcionarios públicos.

Intellectual Crisis in American Public Administration, de Ostrom (1973) siguió el punto de vista de Downs, que mezcla la filosofía política y la aplicación de la perspectiva de la preferencia pública por la administración pública.

Los problemas que se suscitan con esta perspectiva son muchos. Si bien diversos estudiosos han llegado a considerar cada vez más el proceso público como lucha de grupo, esta concepción no es totalmente exacta en cuanto a descripción, ya que no presenta el cuadro completo y deja fuera de él, por ejemplo, al gran número de personas que desempeñan puestos públicos, a los grupos de interés y a los miembros del servicio civil que buscan aumentar al máximo lo que consideran que es el interés público. Como señaló Fleishman (1981):

Pero, todavía peor que su naturaleza incompleta es el grado en que parece que estos modelos han cruzado la frontera entre la descripción parcial y la prescripción implícita, aunque no pretendida. Suelen implicar que debido a que algunos intereses usan expresamente la política para beneficiar al máximo sus respectivos intereses, todos los grupos e individuos deben proceder de manera similar. En realidad, en la medida en que no procedan así, su comportamiento resulta irracional y no puede quedar comprendido dentro del modelo [pp. 56-57].

Una segunda debilidad en la perspectiva de la elección pública es el desarrollo de un profundo cinismo acerca de las intenciones de los funcionarios públicos. Como dice Downs (1966), los funcionarios públicos

...actúan únicamente a fin de obtener el ingreso, el prestigio y el poder inherentes al desempeño del puesto. Así, los políticos en nuestro modelo nunca buscan los puestos como medio de aplicar políticas; su única meta es cosechar las recompensas de desempeñar el puesto *per se*. Tratan las políticas puramente como medio para lograr sus fines privados, los que sólo pueden alcanzar al ser elegidos [p. 28].

Vemos en esto la justificación de la búsqueda desinhibida del interés propio. Esta imagen del público y del proceso político no es atractiva.

Sanciona una diversidad de motivos y prácticas que la historia, así como la mayor parte del público actual, considera desvirtuada, si no es que antiética. “Si el sacrificio deliberado del interés propio para el bien del todo constituye la política más admirable y más ética, el político codicioso, ciego, ambicioso, es la antítesis de nuestra imagen del estadista íntegro” (Fleishman, 1981, p. 57).

Tanto la doctrina pluralista como la de la elección pública del público, ya sea que se trate de una simple descripción o de una teoría normativa, pueden ser una causa importante del comportamiento antiético de los funcionarios públicos. Al glorificar y legitimar el motivo del interés propio, estas perspectivas estimulan el comportamiento del interés propio desde el individuo hasta el administrador público designado y el candidato que compete por un puesto. Y como señaló Fleishman (1981): “El interés propio no requiere exactamente estímulo para expresarse [p. 57].”

Igual que la perspectiva pluralista, la de la elección pública suele tener poco en cuenta a los menos privilegiados de la sociedad. Se puede funcionar en el mercado si se cuenta con los recursos necesarios para comprar y vender. Sin estos recursos el mercado se deja a los más privilegiados. De hecho, algunas aplicaciones de la perspectiva de la elección pública son reconocidamente elitistas, porque si se cuenta con recursos se puede hacer una “elección pública” para mudarse a los suburbios, con lo cual se evitan las zonas de alta criminalidad y se disfruta de buenas escuelas y de homogeneidad social y económica. Pero si no se tienen los recursos, no está disponible tal “elección pública”. El concepto de certificados en lugar de la educación pública es un tema popular de elección pública. Con dichos certificados los ciudadanos pueden “comprar” la educación en una institución pública o privada de su elección. Esto tiene el indiscutible efecto de debilitar las escuelas públicas al limitar sus servicios a quienes o bien no pueden darse el lujo de educarse en las escuelas privadas o por alguna u otra razón no las tienen a su alcance.

¿Es la perspectiva de la elección pública una representación adecuada y justa del público en la administración pública? La respuesta es no.

La supervivencia de las instituciones del gobierno democrático depende del apoyo de los gobernados. Lo que la gente piense sobre los motivos y las acciones de quienes los gobiernan influye grandemente en el apoyo popular al gobierno y en la buena disposición del público para acatar sus acciones. Como señala Fleishman (1981):

Nada —ni los errores de criterio, ni los desperdicios, ni la ineficiencia, ni los impuestos elevados, ni el exceso de regulaciones, ni siquiera la pérdida de

una guerra— conmueve en sus raíces de tal manera al gobierno representativo como la creencia del público de que los funcionarios que gobiernan actúan principalmente movidos por la preocupación de sus propios intereses privados y no por el interés público de quienes los eligieron (designaron). Cuando tal creencia se extiende entre el electorado y persiste durante un lapso suficientemente grande, el público acostumbra perder la fe no sólo en los funcionarios que gobiernan, sino también en la propia institución del gobierno [p. 58].

El problema aquí es la fe. El público no cooperará en la realización de decisiones difíciles, sobre todo las que entrañan sacrificios que pueden requerirse en momentos de crisis o de escasez, si no tienen fe en las instituciones del gobierno y en los funcionarios designados y elegidos. Si los servidores públicos son los fiduciarios del público en el cumplimiento de su voluntad, el comportamiento de este funcionario en provecho propio viola la confianza pública y da por resultado una pérdida de la fe pública en el gobierno.

EL PÚBLICO COMO ENTIDAD REPRESENTADA: LA PERSPECTIVA LEGISLATIVA

En su mayor parte el gobierno democrático ha sido representativo en la práctica en vez de directo. El público deposita en el congreso, la comisión del condado, la legislatura estatal, el consejo municipal y la junta escolar la autoridad para que actúen en su nombre. Puesto que los funcionarios elegidos representan directamente al público tienen la pretensión más legítima de una perspectiva pública en la administración pública. Se espera que los administradores públicos operen las organizaciones que los legisladores establezcan y que obedezcan y hagan cumplir las leyes que los legisladores promulguen.

En la práctica del gobierno se da a los administradores públicos flexibilidad suficiente para cumplir la legislación facultativa. Los estatutos con frecuencia son vagos, ambiguos, incompletos y contradictorios, y las interpretaciones judiciales se producen con lentitud. Los funcionarios electos a menudo esperan que los servidores públicos sigan sus preferencias políticas, a pesar de los estatutos o de la intención legislativa. Sin embargo, los representantes electos del público son la manifestación más clara de una perspectiva pública.

Sin embargo, la representación tiene lugar en otras formas. Redford (1981) nos recuerda que “la realización del ideal democrático en el mundo de la administración depende mucho menos de los votos de la mayoría

que de la calidad de inclusividad de la representación de intereses en el proceso de interacción entre los gobernantes” (p. 44). De esta manera el público está representado tanto por medio de los votos de los legisladores como por las actividades de los grupos de interés.

Long (1952), Krislov (1974) y Meier (1975) demostraron que el servicio público, en un sentido demográfico, es más representativo del público que los funcionarios electos. Agréguese a eso la pericia incorporada en el servicio público y mézclase con los efectos de la igualdad de oportunidades de ocupación y de los programas de acción afirmativa y se presentan todas las posibilidades de que el servicio público en general refleje al público.

¿Existen problemas en la perspectiva de la representación del público en la administración pública? Sí. Hay un antiguo dicho que afirma que en el gobierno representativo el votante es libre sólo el día en que emite su voto. Si el público ejerce su derecho en forma limitada, y si ese público, aparte del ejercicio de sus derechos, por lo general permanece inactivo en las cuestiones públicas, ¿no tenemos un gobierno con un apoyo mínimo de su público? El crítico más fuerte de la representación es Barber (1986), quien dice:

El principio de la representación despoja a los individuos de la responsabilidad última de sus valores, creencias y acciones [...] La representación es incompatible con la libertad porque delega y con ello enajena la voluntad política al costo de un autogobierno y una autonomía auténticos [...] La libertad y la ciudadanía son correlativas; cada una de ellas sostiene y da vida a la otra. Los hombres y las mujeres que no son directamente responsables mediante la deliberación, la decisión y la acción comunes en favor de las políticas que determinan sus vidas comunes, en realidad no son de ninguna manera libres, por mucho que disfruten de seguridad, de derechos privados y de libertad de la interferencia [pp. 145-146].

Los que se apoyan demasiado en la perspectiva de la representación del público en administración pública aprenden pronto que los ciudadanos individuales y los grupos de ciudadanos a menudo se consideran como no representados efectivamente por quienes eligen. Sus preocupaciones y agravios con mucha frecuencia son llevados al peldaño de la puerta del servidor público o a la mesa legislativa. En resumen, ¿es adecuada la perspectiva de la representación en la administración pública? Es necesaria, pero no suficiente.

EL PÚBLICO COMO CLIENTE

Una de las perspectivas más interesantes sobre el público es la del cliente. Aquí definimos a los clientes como los individuos y los grupos servidos por los llamados “burócratas al nivel de la calle”. Los escolares son clientes de los maestros, de los asesores, de los directores, de los superintendentes y de las juntas escolares. Las víctimas de crímenes son clientes de la policía, lo mismo que los criminales. Los enfermos o los incapacitados, física o emocionalmente, son clientes de la amplia diversidad de profesionales de la medicina en las organizaciones de salud pública. Todos los ciudadanos son en un momento u otro clientes del gobierno. Ciertamente, todos somos clientes del Servicio de Ingresos Internos.

La posición del individuo como cliente ¿constituye una perspectiva del público? Hasta cierto punto sí. Desde luego los clientes son un público para los literalmente millones de empleados públicos que los sirven. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al público general que los grupos de interés. Puesto que están organizados y probablemente en mejores condiciones económicas, los grupos de interés son mucho más poderosos que los clientes. Lipsky (1981), el analista más conocido de las burocracias al nivel de la calle, señaló:

Aplicar una política al nivel de la calle mediante la burocracia es incorporar una contradicción. Por una parte, el servicio es proporcionado por personas a otras personas en el nombre de un modelo de interacción, atención y responsabilidad humanas. Por la otra, el servicio se imparte por medio de una burocracia en nombre de un modelo de despreocupación y de igual trato en condiciones de recursos limitados y de restricciones que afectan la atención y la responsabilidad [p. 69].

Se espera que las burocracias al nivel de la calle apoyen a sus clientes y apliquen sus destrezas, educación y conocimientos para procurarles el mejor tratamiento o la mejor posición. La educación o la formación de maestros, policías, trabajadores sociales, abogados, médicos y otros requiere de manera explícita una dedicación altruista para hacer que las necesidades de los clientes tengan importancia primordial. Pero los organismos sociales raras veces cuentan con recursos suficientes para poner a la burocracia al nivel de la calle en condiciones de cumplir con sus compromisos altruistas. Los casos son tan numerosos que por lo general no es posible el asesoramiento cualitativo individual. Las aulas escolares son demasiado grandes; los sistemas penitenciario, de pruebas y de libertad condicional sufren una

grave sobrecarga. En estas condiciones, es poco probable en verdad que los servidores públicos favorezcan los intereses del cliente. Las organizaciones en las que funcionan los burócratas al nivel de la calle suelen estar atadas por reglamentos (por lo general a causa de la intervención política) y a tener un estilo controlador. Los burócratas buscan hendeduras y disposiciones discrecionales para tratar de satisfacer las necesidades del cliente.

El trabajo al nivel de la calle resulta en la enajenación. Los trabajadores del servicio público se enajenan de sus clientes —los productos de su trabajo— porque suelen ser sólo un segmento del trabajo. No pueden controlar el resultado de su trabajo, no controlan la materia prima de su trabajo ni el ritmo del mismo (Lipsky, 1981, p. 74).

¿Cómo responden los trabajadores públicos? Lipsky (1981) señaló:

Los trabajadores del servicio público han aumentado su participación en el ingreso nacional mediante emolumentos más elevados y niveles más altos de prestaciones, aumentando su poder de negociación colectiva, y a menudo han tenido acceso a nuevos programas como especialización, computarización y fragmentación de responsabilidades hacia sus clientes. Los burócratas a nivel de la calle han reforzado su posición en el sistema político, descuidando aspectos de otros elementos del servicio con modelos más humanísticos de participación del cliente, o a costa de tomar posiciones en defensa de sus clientes [p. 79].

A partir de aquí la evidencia es clara. La perspectiva del público como cliente en la administración pública es débil. Si bien existen excepciones, parece que los clientes son incapaces de funcionar como público. En realidad, los burócratas al nivel de la calle se han organizado como grupos de interés, han promovido sus intereses mediante el proceso político y han conseguido beneficios importantes, en algunos casos a expensas de sus clientes. Así prevalece el interés propio, como en el modelo pluralista. Y prevalece no necesariamente para el público, sino también para quienes se supone sirven al público.

EL PÚBLICO COMO CIUDADANO

El concepto de ciudadanía está estrechamente vinculado a los orígenes del campo moderno de la administración pública. La era de la reforma —que postula un servicio público educado y seleccionado por méritos— también postuló una ciudadanía informada, por lo general activa en los asuntos públicos y enterada de la Constitución. Esta noción de ciudadanía preten-

dería como finalidad pública no sólo el interés individual propio, sino también el interés público. En los primeros conceptos de la administración pública los ciudadanos eran el público (Frederickson, 1982). Esto antecedió al rápido crecimiento del gobierno, al desarrollo de los grupos de interés y a teorías como el pluralismo y la elección pública. En la década de 1930 la administración pública comenzó a abandonar su interés por la ciudadanía y se desplazó casi totalmente hacia los problemas administrativos, pero para entonces las teorías del pluralismo y de la elección pública eran las nociones dominantes del público, y la de la ciudadanía parecía menos interesante, en particular para los estudiosos establecidos en las prestigiosas universidades de Estados Unidos.

El resurgimiento real de la ciudadanía ocurrió en las ciudades estadounidenses. Los modelos de participación ciudadana en las ciudades del interior de Estados Unidos recibieron el apoyo del gobierno nacional. Algunos servicios gubernamentales experimentaban con formas de control ciudadano. A mediados de la década de los ochenta podía concluirse ya que la participación ciudadana había modificado los métodos habituales de tomar decisiones en una multitud de actividades políticas y tomado su lugar como rasgo principal de la administración democrática. Aunque todos los que ocupaban puestos de poder cedían de mala gana ante los grupos ciudadanos, es improbable que las ganancias obtenidas se perdieran. En todo caso, el futuro cercano parece prometer una mayor participación ciudadana directa (Ventriss, 1984).

Se ha presentado un interés renovado por la ciudadanía en la administración pública. Como sucedió en los primeros años de este campo, ese interés busca la participación de una ciudadanía informada, activa y fuerte en el proceso político con administradores, legisladores y grupos de interés. Por lo general el desarrollo moderno de la perspectiva de la ciudadanía en la administración pública supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública efectiva. En realidad, los teóricos de la ciudadanía afirman que una ciudadanía efectiva es esencial para la administración de un gobierno efectivo (Frederickson y Chandler, 1984).

Sin embargo, la noción de ciudadanía puede llegar mucho más allá. Barber (1986), en su tratado *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age*, indicó que las formas representativas de la democracia, un servicio civil basado en los méritos, el pluralismo y la elección pública disminuyen todos ellos la capacidad del público para gobernarse: “Una democracia fuerte requiere un autogobierno sin mediaciones por parte de una ciudadanía comprometida. Requiere instituciones donde participen individuos tanto en el ámbito vecinal como en el nacional en las charlas comunes, en

la toma de decisiones comunes, en el juicio político y en la acción común". Barber reconoció que sus recomendaciones son utópicas. Por lo tanto, sugirió pasos más moderados que "coloquen una democracia fuerte dentro de un marco institucional donde pueda calificarse su potencial realista como práctica" (p. 262):

- 1) asambleas vecinales
- 2) reuniones transmitidas por la televisión local y una cooperativa de comunicaciones cívicas
- 3) educación cívica e igual acceso a la información: una ley postal de educación cívica y un servicio de textos cívicos transmitidos mediante videos
- 4) instituciones complementarias que incluyan reuniones en ciudades representativas, designaciones de puestos por lote, y desdramatización y justicia seglar
- 5) proceso nacional de iniciativas y de referéndum
- 6) emisión electrónica del voto
- 7) elecciones por lote, sorteos, rotación y remuneración
- 8) certificados y enfoque del mercado a la elección pública
- 9) ciudadanía nacional y acción común: servicio ciudadano universal, programas voluntarios afines y oportunidades de adiestramiento y de ocupación
- 10) ciudadanía de la vecindad y acción común (acción voluntaria extensa y cargas iguales de trabajo)
- 11) democracia en el lugar de trabajo (pp. 262-311)

Si bien algunas sugerencias de Barber parecen poco prácticas, muchas de ellas son partes relativamente aceptadas de la perspectiva moderna de la ciudadanía.

El enfoque de la ciudadanía promete en realidad definir al público en la administración pública? Sí y no. Su fortaleza deriva de su potencial para un público fortalecido y ennoblecido motivado por una preocupación compartida por el bien común. Sus puntos débiles son que no llega a reconocer la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgo y los problemas para motivar al público a que participe.

REQUISITOS DE UNA TEORÍA GENERAL DEL PÚBLICO
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una teoría plenamente desarrollada del público para la administración pública requiere más atención de la que podemos prestarle aquí. Nuestro propósito, entonces, será esbozar tal teoría y postular algunos de los requisitos que le son necesarios.

Una teoría general del público para la administración pública debe ser única, diseñada no sólo para el propósito de desarrollo de la teoría, sino para guiar a los que se dedican al servicio público. Puesto que la usan quienes deben hacer funcionar el gobierno, debe ser práctica. También debe tener una base empírica y, desde luego, promover los intereses del público, tanto específica como generalmente.

Cada una de las cinco perspectivas revisadas en este artículo contribuye de alguna manera a una teoría general del público. Sin embargo, ninguna es completa y cuando se consideran en conjunto aparecen omisiones importantes.

La Constitución

El primer requisito para una teoría general del público en la administración pública es que debe basarse en la Constitución. Los principios de soberanía popular, gobierno representativo, derechos ciudadanos contenidos en la Carta de Derechos, proceso correcto en el procedimiento, equilibrio de poderes y otros aspectos tanto de la Constitución nacional como de las constituciones de los estados constituyen los cimientos. Estos cimientos deben ser firme y celosamente acatados.

En su importante aportación *To Run a Constitution*, Rohr (1985) demostró que el Estado administrativo moderno no sólo es compatible con la Constitución, sino que es necesario para la realización de los fines de ésta. Para Rohr, el administrador público dentro de la Constitución debe al mismo tiempo ser competente desde el punto de vista técnico y estar obligado moralmente. Esa obligación moral es con la Constitución y trasciende los requerimientos técnicos del desempeño administrativo. Para Rohr el propósito primario del gobierno estadounidense es garantizar los valores esenciales a todos los ciudadanos, lo cual hace que la democracia sea conducente a esa finalidad en lugar de ser un fin en sí misma. El gobierno, pues, se legitima mediante el acto original de aceptar la Constitución en lugar de serlo sólo por obra de la elección democrática. De esta

manera los actos, las intenciones y la aceptación de los fundamentos constituyeron la fuente de la legitimidad. Es obvio que cada generación de ciudadanos debe volver a ese debate original para confirmar la legitimidad de la Constitución (Dewey, 1954). Como la Constitución es un trozo de papel, su legitimidad deriva del acto del pueblo soberano de inspirarle vida. Todos los funcionarios del gobierno, tanto los electos como los designados, son legitimados por el pueblo y representantes de él. Estos funcionarios están controlados por un principio superior a las decisiones de la mayoría, y ese principio es el orden constitucional. La obligación moral primaria es que el administrador público sea el guardián y el fiador de los valores fundamentales para cada ciudadano.

El requisito constitucional es especialmente compatible con las perspectivas de representación y de ciudadanía en el público.

El ciudadano virtuoso

El segundo requisito para una teoría general del público debe basarse en una noción fortalecida de la ciudadanía. En otra parte se ha aludido a esto como el ciudadano virtuoso. Se dice que un gobierno no puede ser mejor que el pueblo al cual representa. Entonces resulta apropiado que una concepción fortalecida de la ciudadanía sea un compromiso de la administración pública. Hart (1984) señaló cuatro aspectos del ciudadano virtuoso. El primero es que el ciudadano comprenda los documentos fundamentales y pueda "hacer filosofía moral". Con esas palabras Hart aludía a que se dedicara a considerar las políticas que promueven tanto los intereses específicos como los generales del ciudadano y que son compatibles con la Constitución. El ciudadano debe tener una vida cívica de la cual es importante hacer juicios filosóficos.

La creencia es el segundo aspecto del ciudadano virtuoso. El ciudadano debe creer que los valores del régimen estadounidense son verdaderos y correctos, y no sólo ideas aceptadas por la mayoría o ideas agradables desde el punto de vista psicológico. Los filósofos han aludido a estos valores como "derechos naturales". Como dice Hart:

Si no creemos en los valores del régimen, ¿por qué hemos de aceptar los sacrificios necesarios que implican? ¿Cómo podemos establecer prioridades? Si todo es ratificado por la opinión de la mayoría, y ésta desea lo que es inicuo (por ejemplo la discriminación racial o la sexual) ¿no nos queda más que aceptarlo? Los valores del régimen estadounidense deben ser no sólo

comprendidos, sino que se debe creer en ellos y aceptarlos como algo no negociable.

La tercera característica del ciudadano virtuoso es asumir la responsabilidad moral individual. Cada vez que una situación comprometa los valores del régimen se requiere que el ciudadano virtuoso actúe en defensa de esos valores. Así, cuando encontramos frente a nosotros el racismo, el sexismo, la invasión de la vida privada o la violación del proceso correcto, debemos oponernos. Esto lleva al ciudadano bastante más allá de una preocupación por el soborno y la corrupción en el gobierno. Nos lleva a todos a una responsabilidad moral individual respecto de los derechos naturales o fundamentales de unos y otros.

Finalmente, Hart requirió la civilidad como característica distintiva del ciudadano virtuoso. La civilidad incluye la indulgencia, lo cual quiere decir comprender que las reglas públicas no pueden obligar a la virtud, que las reglas y las exigencias deben mantenerse en un mínimo, a fin de no dañar la libertad, y que no se puede esperar demasiado de las instituciones humanas. La tolerancia es el segundo aspecto de la civilidad. Por tolerancia entendemos que mediante el discurso moral no puede suprimirse la expresión de las ideas. Las ideas son la moneda del mercado cívico. Pero la acción es otro asunto. Cualquier acción que pudiera interferir con los valores no negociables del régimen debe ser detenida.

Es responsabilidad del servidor público nutrir el desarrollo de la ciudadanía virtuosa. Tal ciudadanía respetará y venerará el servicio público atento y comprometido.

Sensibilidad hacia los públicos colectivo y no colectivo

El tercer requisito de la teoría general del público es el desarrollo y el mantenimiento de sistemas y procedimientos para escuchar, y responder, a los intereses tanto del público colectivo como del público incipiente. El público colectivo —los grupos de interés— es, en términos generales, capaz de encontrar mecanismos para expresar y promover sus puntos de vista. Pero en su preocupación por la eficiencia, la oportunidad y el orden, la administración pública suele evitar mecanismos para expresar intereses. Lo inverso también debe ser válido. Las audiencias, las deliberaciones, los procedimientos de agravio, los *ombudsmen*, las leyes transparentes y otras cosas similares ven con buenos ojos, todas ellas, una teoría general del público para la administración pública.

Desde luego la tarea más difícil es dar razón del bienestar y de los intereses del público incipiente. Dentro del marco de la Constitución y de un compromiso con sus principios, y dentro del contexto del ciudadano virtuoso, el administrador público debe explicar el público incipiente. De acuerdo con la Constitución cada ciudadano tiene derecho, después de todo, a disfrutar de una protección igual de las leyes. Esto indudablemente significa que el administrador público debe ser un *defensor* del trato equitativo de los ciudadanos. No pueden tolerarse las desigualdades notorias en la distribución de los servicios públicos o en el acceso a los empleos. Como se ha dicho en otra parte, la administración pública debe estar comprometida no sólo con la eficiencia y con la economía, sino también con la equidad social (Frederickson, 1980).

Benevolencia

El cuarto requisito de una teoría general del público debe basarse en la benevolencia. La benevolencia, o el respeto a los demás, es la clave. Smith (1982) afirmó que

...el amor a nuestro país parece, en los casos ordinarios, que entraña dos principios diferentes: primero, un cierto respeto y reverencia por la Constitución o la forma de gobierno establecida, y segundo, un deseo firme de hacer la condición de nuestros colegas ciudadanos tan segura, respetable y feliz como podamos. No es ciudadano el que no está dispuesto a respetar las leyes y obedecer al magistrado civil, y ciertamente no es un buen ciudadano si no desea promover, por todos los medios que estén a su alcance, el bienestar de toda la sociedad de sus colegas ciudadanos [p. 231].

La finalidad del gobierno es extender la protección de los valores del régimen a todos los ciudadanos. 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. También es similar la creencia en un compromiso con el bien mayor y la dedicación de la vida profesional propia a esa finalidad (Frederickson & Hart, 1984). No resulta sorprendente que se haya perdido la consideración pública hacia el servicio público. Esa consideración sólo puede reclamarla una administración pública que estime al público mediante la benevolencia.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Comenzamos por plantear la pregunta: ¿Qué es el público? La respuesta depende de la finalidad a que obedezca la pregunta. El politólogo que busca comprender empíricamente la interacción entre la gente y su gobierno probablemente encuentre que el público está formado por los grupos de interés. Sus colegas que se especializan en la política de partidos, en el comportamiento legislativo y en las elecciones ven al público reflejado en sus representantes electos. Los economistas, acostumbrados a la teoría del mercado, buscan imponer esa teoría al público, con lo cual convierten al público en consumidores. Este punto de vista del público sirve a los economistas doblemente bien, al facilitar tanto el uso del modelo con el cual están más familiarizados (y que les es más compatible) como al permitir los enfoques metodológicos que los favorecen. A los proveedores de servicios, como los trabajadores sociales, los policías y los especialistas en salud les resulta útil considerar al público como conjunto de clientes. Cada una de estas perspectivas acerca del público es útil para construir teorías en las ciencias sociales particulares y, consideradas en su conjunto, aportan generalizaciones útiles acerca del público. Los científicos sociales, sin embargo, no son responsables de cumplir los programas del gobierno, de hacer que el gobierno haga lo que el público quiere. Esto corresponde a los administradores públicos.

En la administración pública nuestra finalidad al preguntar "¿Qué es el público?" también tiene que ver con el desarrollo de la teoría. Pero las teorías del público para la administración pública deben ir más allá de las tradiciones de las ciencias sociales. Una teoría del público para los que trabajan al servicio del público debe fundamentarse necesariamente en el funcionamiento del gobierno efectivo así como en la comprensión del gobierno. Para la administración pública la respuesta a la pregunta "¿Qué es el público?" requiere una teoría del público basada en la Constitución, en el concepto del ciudadano virtuoso, en la capacidad de respuesta tanto al público colectivamente considerado como al incipiente, y en la benevolencia del servicio público hacia el público. Si estos cuatro requisitos sirven al propósito de concentrar la administración pública en el funcionamiento efectivo del gobierno, ¿cómo se equiparan con las cinco perspectivas de las ciencias sociales que se utilizaron primariamente para comprender mejor al gobierno?

En el cuadro 1 se intenta equiparar, con una simple oración o dos, cada perspectiva de la ciencia social acerca del público con cada uno de los cuatro requisitos de una teoría del público para la administración pública.

Cuadro 1. Requisitos de una teoría general del público para la administración pública

<i>Perspectivas de la ciencia social sobre el público</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ciudadano virtuoso</i>	<i>Capacidad de respuesta</i>	<i>Benevolencia</i>
Pluralismo	Los grupos de interés son compatibles con el orden constitucional y los valores fundamentales pueden trascender a la suma de la interacción de los grupos de interés.	La teoría de los grupos de interés es compatible con una ciudadanía virtuosa <i>selectiva</i> . El pluralismo hace poco por fomentar la eficiencia ciudadana generalizada o una voluntad pública común.	El pluralismo es selectivamente responsable ante quienes tienen los medios de ser políticamente eficientes. La teoría de los grupos de interés no responde a las necesidades del público incipiente.	En un escenario pluralista la administración pública sirve a los que son eficientes desde el punto de vista político. Una administración pública benevolente promueve el servicio en favor de todos los ciudadanos.
Elección pública	La Constitución proporciona un marco para buscar la utilidad privada.	A la larga el gobierno será básicamente ineficaz para fomentar <i>ya sea el interés propio económico ciudadano o público</i> . El ciudadano virtuoso comprenderá la necesidad de un bien mayor y de un servicio o sacrificio comunes para lograr ese fin.	La elección pública, tanto en la teoría como en la práctica, responde en forma selectiva ante los favorecidos económicamente, pero no responde a las necesidades de los pobres.	La benevolencia es incompatible con la teoría y la práctica de la elección pública. El funcionario público benevolente busca extender <i>activamente</i> la protección de los valores fundamentales a <i>todos</i> los ciudadanos.
Representación	La representación electa es fundamental para la Constitución (grupos de interés) y es compatible con la Constitución. Una participación electoral deficiente puede indicar falta de apoyo público.	El ciudadano virtuoso participará en las elecciones y también participará <i>directamente</i> en el proceso de la política.	Las elecciones reflejan las preferencias de la mayoría. La Constitución, el servicio público y el ciudadano virtuoso deben proteger los derechos de la minoría.	Un servicio público benevolente apoyará al gobierno representativo y se esforzará por alcanzar el mayor bien.
Cliente	La participación directa del cliente constituye un medio constitucional para tratar con el público, pero reduce la relación entre el ciudadano y el gobierno a transacciones políticas y económicas.	Una ciudadanía virtuosa y activa no se considerará a sí misma como un conjunto de clientes, sino de participantes directos en el proceso de elaboración política.	A causa de la especialización, la fragmentación, la enajenación de los trabajadores y el interés propio del servicio público, la perspectiva del cliente está limitada en su capacidad de respuesta efectiva ya sea a las necesidades individuales o a las públicas en general.	Lo contrario de la benevolencia parece presentarse en la perspectiva del cliente. Los que sirven al público mediante el proceso de los grupos de interés desarrollan un poder político y económico. El servicio al público no se basa en la benevolencia.
Ciudadano	La participación ciudadana directa tanto en la elaboración de la política como en su ejecución es totalmente compatible con la Constitución y con sus valores fundamentales	Una ciudadanía activa y virtuosa es fundamental para el gobierno eficiente.	Una ciudadanía activa e informada fomentará la capacidad de respuesta tanto individual como colectiva.	Una administración pública benevolente fomentará una ciudadanía activa e informada. Ahi todavía habrá problemas con la complejidad de los asuntos, la motivación y la necesidad de liderazgo.

Sobre la base de estas comparaciones, parecen garantizadas las conclusiones que siguen.

La Constitución

El requisito constitucional de una teoría del público para la administración pública no es directamente incompatible con ninguna de las perspectivas de la ciencia social acerca del público. Pero la perspectiva pluralista y la de la elección pública destacan los intereses individuales y los de grupo en lugar de la necesidad de un interés general o público. El gobierno se convierte en una justa gigantesca de "utilidades" individuales y de grupos en competencia, y los administradores públicos aprenden las reglas y se convierten en los árbitros pagados. Los administradores públicos entienden que sus responsabilidades van más allá del papel de árbitro al hacer que el gobierno sea eficiente para todos.

La Constitución estableció el gobierno representativo; por lo tanto, la perspectiva de la representación es fundamental para el requisito constitucional. Pero la Constitución (sobre todo muchos documentos estatales y locales fundamentales) reconoce muchas formas de participación ciudadana directa en el gobierno. La administración pública comprende que el gobierno democrático se basa en la representación, pero el gobierno democrático *eficiente* no puede estar limitado a la representación.

El ciudadano virtuoso

Cleveland (1972) señaló que el público quiere "menos gobierno y más gobernación". Parece que entramos en una época en la que el público desea participar de una manera más directa en las cuestiones que le interesan en común (Naisbitt, 1982). Las comunidades de ciudadanos en todo el país cierran rellenas sus hoyos y construyen plantas de tratamiento para convertir los desperdicios en energía, reconstruyen las escuelas públicas y sus ciudades interiores, y controlan a quienes conducen en estado de ebriedad. Los ciudadanos que trabajan junto con sus representantes electos y su administrador público remunerado están haciendo funcionar al gobierno. No son sólo los grupos de interés tradicionales los que pueden percibir y articular las necesidades e intereses del público, pues en ocasiones los grupos de interés tradicionales son los últimos que se enteran y comprenden al público y sus preocupaciones. En la medida en que los administradores

públicos constituyen grupos de interés, como en el caso de los sindicatos de servidores públicos, también es válido lo que hemos dicho.

La administración pública fomentará una ciudadanía activa e informada, al reconocer que algunos intereses de grupo individuales y organizados entrarán en conflicto con el interés público general. La clave, desde luego, es una ciudadanía *informada* capaz de funcionar en forma eficiente y colectiva mediante procesos abiertos y organizados de manera conveniente. Donde funcionan tales procesos se reduce la enajenación pública hacia el gobierno y la administración pública.

Capacidad de respuesta

Como un requisito de la teoría del público para la administración pública, la capacidad de respuesta no puede ser selectiva. Las perspectivas pluralistas, de la elección pública y del cliente sobre el público están abiertas a la probabilidad de que se satisfagan las necesidades de los públicos organizados y colectivos, pero no las del público incipiente. La capacidad de respuesta, para la administración pública, incluye la protección de los derechos de las minorías así como la dedicación a todos los ciudadanos como parte de "la igual protección de las leyes".

Benevolencia

Probablemente el requisito más importante para una teoría del público para la administración pública sea la benevolencia. La benevolencia aporta la perspectiva, la actitud, el punto de vista y la creencia que los administradores tienen acerca del público. La benevolencia es también generalizada o colectiva, como en el caso de cualquiera en un vecindario, un Estado o el país; también es individual. Los servidores públicos atienden a un ciudadano con una visión benevolente de todos los demás ciudadanos. La administración pública responderá, pues, tanto a los grupos de interés como a los que no están representados por esos grupos. La búsqueda del interés propio por medio del gobierno, si bien es un lugar común, debe ser combatido cada vez que el interés propio del ciudadano o del servidor público erosione el interés general. En lugar de sólo facilitar la búsqueda del interés propio, el administrador público se esforzará en forma continua, junto con los representantes electos y los ciudadanos, por encontrar y articular un interés general o común y por hacer que el gobierno persiga ese interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBER, B. (1986), *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press.
- BENTHAM, J., *The principles of morals and legislation*, Nueva York, Hafner.
- BUCHANAN, J. M., y G. Tullock (1962), *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BURNS, J. M. (1963), *The deadlock of democracy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- CLEVELAND, H. (1972), *The future executive*, Nueva York, Harper & Row.
- DAHL, R. A. (1956), *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- DEWEY, J. (1954), *The public and its problems*, Chicago, Swallow Press.
- DOWNS, A. (1966), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little.
- FLATHMAN BROWN, R. E. (1966), *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, Nueva York, Wiley.
- FLEISHMAN, J. (1981), "Self interest and Political Integrity", en J. Fleishman, L. Liebman y M. H. Moore (comps.) *Public duties: The moral obligations of government officials*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 56-57.
- FREDERICKSON, H. G. (1980), *New public administration*, University of Alabama Press.
- (1982), The recovery of civism in public administration, *Public Administration Review*, núm. 42, pp. 501-508.
- y R. C. Chandler (comps.) (1984), "Citizenship and public administration", (edición especial) *Public Administration Review*, núm. 44.
- y D. K. Hart (1984), "The public service and the patriotism of benevolence", *Public Administration Review*, núm. 45, pp. 547-553.
- HART, D.K. (1984), "The virtuous citizen, the honorable bureaucrat and public administration", *Public Administration Review*, núm. 44, pp. 111-119.
- KRISLOV, S. (1974), *Representative bureaucracy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- LIPSKY, M. (1981), "Advocacy and alienation in street-level work", en C. T. Goodsell (comp.), *The public encounter: Where state and citizen meet*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 69-82.
- LONG, N.E. (1952) "Bureaucracy and constitutionalism", *American Political Science Review*, núm. 46, pp. 808-818.
- LOWI, T. J. (1979), *The end of liberalism*, Nueva York, Norton.
- MEIER, K.J. (1975), Representative bureaucracy: An empirical analysis, *American Political Science Review*, núm. 69, pp. 526-542.
- NAISBITT, J. (1982), *Megatrends*, Nueva York, Warner.
- OSTROM, V. (1973), *The intellectual crisis in american public administration*, University of Alabama Press.
- REDFORD, E. S. (1981), *Democracy in the administrative state*, Nueva York, Oxford University Press.

- ROHR, J. (1986), *To run a constitution. The legitimacy of the administrative state*, Lawrence, University Press of Kansas.
- SCHUBERT, G. A. (1960), *The public interest: A critique of the theory of the political concept*, Glencoe, Ill., Free Press.
- SMITH, A. (1982), *The theory of moral sentiments*, en D. D. Raphael y A. L. Macfie (comps.), Indianapolis, Ill., Liberty Classics. (La obra original se publicó en 1759.)
- TRUMAN, D. B (1957), *The governmental process*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- VENTRIS, C. (1984), "Emerging perspectives on citizen participation", *Public Administration Review*, núm. 45, pp. 433-440.
- YATES, D. (1982), *Bureaucratic democracy: The search for democracy and efficiency in american government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.