



Buen Gobierno  
ISSN: 1874-4271  
ISSN: 2683-1643  
director@revistabuengobierno.org  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y  
Administrativos A.C.  
México

## La importancia y utilidad del bienestar subjetivo para y desde la administración pública

---

**Castellanos Cereceda, Roberto**

La importancia y utilidad del bienestar subjetivo para y desde la administración pública  
Buen Gobierno, núm. 28, 2020

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569662688002>

**DOI:** [https://doi.org/10.35247/buengob\\_28\\_02](https://doi.org/10.35247/buengob_28_02)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

## La importancia y utilidad del bienestar subjetivo para y desde la administración pública

*The importance and usefulness of subjective well-being for and from the Public Administration*

Roberto Castellanos Cereceda\*  
Instituto Nacional Electoral, México  
robertocastell@gmail.com

DOI: [https://doi.org/10.35247/buengob\\_28\\_02](https://doi.org/10.35247/buengob_28_02)  
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569662688002>

Recepción: 20/11/19  
Aprobación: 14/02/20

### RESUMEN:

En este trabajo se analiza la relevancia y utilidad del enfoque de bienestar subjetivo para la administración pública como disciplina del conocimiento en las ciencias sociales. Se abordan algunos de los enfoques y herramientas analíticas que la administración pública ha desarrollado y que pueden contribuir a ampliar la comprensión del bienestar subjetivo. Se analiza teóricamente el papel que los bienes y servicios públicos pueden tener en favorecer el bienestar subjetivo y a partir de ese análisis se enfatiza la función de la administración pública como creadora de valor público para la sociedad y su potencial como “ciencia de diseño” (Simon, 1996). En el análisis se ofrece evidencia de por qué podría y debería interesarle a la administración pública, como disciplina y manifestación activa del Estado, el bienestar subjetivo de las personas y a su vez, qué es lo que la administración pública, como disciplina académica, tiene que decir y aportar al estudio del bienestar subjetivo.

**PALABRAS CLAVE:** Bienestar Subjetivo, Administración Pública, Ciencia de la Administración Pública, Bienes Públicos, Gobierno.

### ABSTRACT:

*This paper analyses the importance and usefulness of the Subjective Well-being approach to Public Administration considered as a discipline within the realm of the social sciences. I address some of the analytical approaches and tools that Public Administration has developed and that could contribute to expand the understanding of Subjective Well-being. The role of public goods and services in enhancing Subjective Well-being is analysed theoretically and stemming from that analysis I emphasise the function of Public Administration as a creator of public value to society and its potential as a “science of design” (Simon, 1996). The paper gives evidence of why Public Administration, both as discipline and the active expression of the State, could and should be interested on the Subjective Well-being of people, and what is it that Public Administration, as academic discipline, has to say and contribute to the study of Subjective Well-being.*

**KEYWORDS:** Subjective Well-being, Public Administration Science, Public Goods, Government.

## INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL ESTUDIO DEL BIENESTAR SUBJETIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si se realiza una búsqueda de artículos sobre bienestar subjetivo, felicidad y satisfacción con la vida<sup>1</sup> en revistas especializadas en materia de gobierno y políticas públicas de los pasados quince años, particularmente de publicaciones de países anglosajones, de Europa Occidental y de América Latina, se encuentra un extenso número de artículos relacionados con políticas públicas. El cúmulo de investigación sobre bienestar subjetivo en el ámbito de las llamadas ciencias de políticas (policy sciences) es amplio y creciente, sobre todo en lustros recientes. No obstante, si se realiza una búsqueda similar en revistas especializadas sobre administración

---

### NOTAS DE AUTOR

\* Roberto Castellanos Cereceda  
Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Maestro en Estudios del Desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Pertenece al SIN en calidad de Candidato a Investigador Nacional. Actualmente es asesor de la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. robertocastell@gmail.com.

pública o ciencias administrativas es difícil identificar artículos que analicen y presenten resultados de investigación sobre el bienestar subjetivo<sup>2</sup>.

¿Por qué no se ha abordado de forma explícita y sistemática el estudio del bienestar subjetivo en la administración pública o desde la ciencia de la administración pública contemporánea? Se pueden explorar algunas posibles respuestas<sup>3</sup>. Desde algunos enfoques, se entiende que el estudio de la administración pública se aboca predominantemente, aunque no de forma exclusiva, a lo que ocurre dentro de las estructuras institucionales y organizaciones que integran la administración pública, es decir, los procesos, sistemas, instrumentos, herramientas, reglas y personas que se emplean para organizar el trabajo al interior de la administración pública, es decir, lo que se ha dado en llamar el imperativo burocrático de la administración pública. En esta lógica, la atención se orienta a temas tales como la eficiencia y los mecanismos más adecuados para el ejercicio del gasto público; la transparencia; la rendición de cuentas; la administración de recursos humanos; las herramientas y mecanismos de planeación, programación y presupuestación; los incentivos laborales y los mecanismos para promover entre los funcionarios la motivación en el trabajo, entre muchos otros asuntos. Desde esta perspectiva, el objeto de estudio de la administración pública son las burocracias, uno de los componentes centrales de los Estados<sup>4</sup>. Como lo advirtiera Guillermo O'Donnell, las ciencias sociales contemporáneas, en especial las de origen anglosajón han prestado escasa atención al tema del Estado y cuando lo han hecho lo han reducido a una de sus dimensiones: un conjunto de burocracias (O'Donnell, 2004:150). Dado este énfasis en las burocracias, esta visión de la administración pública tendería a considerar de forma acotada aspectos que, como el bienestar subjetivo, requiere de dirigir la mirada hacia afuera de las estructuras publi-administrativas. Dicho de otro modo, atender y mejorar lo que sucede dentro del Estado supone fortalecer sus capacidades, lo que se espera tenga, en un momento posterior, un resultado favorable hacia afuera del Estado.

Otra posible razón de la ausencia del bienestar subjetivo como problema de investigación en la administración pública es que su análisis ha sido abordado sobre todo desde el estudio de las políticas públicas. Es probable que este énfasis en las políticas públicas se haya gestado en gran medida debido a dos elementos. Uno de ellos es que el estudio del bienestar subjetivo se ha cultivado sobre todo en los países y centros académicos donde se da mayor atención al estudio de la política pública que a la administración pública, como lo han explicado varios especialistas (Aguilar 1993 y 2010; y Nelson, 1996, entre otros). Dicho énfasis y su destacada influencia en otros países, pudo haber desplazado en cierto forma el interés de otras disciplinas, como la administración pública, en el bienestar subjetivo.

Otro elemento con el que puede estar asociado el énfasis del estudio del bienestar subjetivo desde la política pública es la naturaleza de la indagación sobre el bienestar subjetivo. La satisfacción de vida y la felicidad, dos de los componentes centrales del bienestar subjetivo, comprenden las percepciones, actitudes, valores y comportamientos de los individuos, y cómo se manifiestan estos aspectos en los grupos y sociedades a los que pertenecen las personas. Hay un interés predominante por conocer cómo es que estos aspectos se interrelacionan con el bienestar subjetivo para comprender con mayor claridad su dinámica, relaciones y vinculación causal. La política pública busca, precisamente, analizar y entender la estructura de incentivos y mecanismos sociales que afectan el comportamiento de los individuos, ya que su fin último es transformar los comportamientos hacia cauces que sean favorables a los propios individuos, y a la comunidad y sociedad en la que se encuentran. La atención a temas de investigación de esta naturaleza no está igualmente presente en el estudio de la administración pública, quizá porque no se considera parte del campo de estudio propio de esta disciplina. Por el contrario, tanto en el estudio del bienestar subjetivo como en el análisis de la política pública es central la comprensión de correlaciones y vínculos causales entre percepciones, comportamientos, valores y prácticas de las personas, lo que hace que ambos campos de investigación converjan hacia coordenadas compartidas<sup>5</sup>.

Con estos referentes es pertinente recordar que las principales interpretaciones sobre qué es la administración pública y por tanto sobre qué asuntos debe versar la ciencia que la estudia, coinciden en

señalar que la administración pública se define como “el Estado en acción”.<sup>6</sup> Se trata de una visión más amplia del papel y de la función de la administración pública y por tanto de su campo de estudio. Vista de esta manera, como expresión activa del Estado, la administración pública tiene un papel central en la conformación del espacio público y en la vida de la población: la actuación del Estado, por medio de la administración pública —y a partir del sistema legal— va definiendo qué asuntos son de su incumbencia y atención, y va construyendo y dando perfil al espacio de lo público. Se trata de uno de los imperativos intelectuales de la administración y las políticas públicas, la creencia de que “las consecuencias de las acciones gubernamentales son importantes” (Nelson 1996:552). En suma, desde esta visión más amplia de la AP, el bienestar subjetivo sería un tema central de estudio para la ciencia de la administración pública, dados los efectos directos e indirectos que la acción estatal tiene sobre la satisfacción de vida y la felicidad de las personas. Esta consideración está lejos de ser nueva. Por el contrario, se remonta a la ciencia de la policía, antecedente inmediato de la ciencia de la administración pública.

## 1. LA FELICIDAD: FIN PRIMARIO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE SUS ORÍGENES

La vinculación entre administración pública y bienestar subjetivo se puede rastrear hasta los orígenes mismos de la administración pública como campo disciplinario y expresión activa del Estado. Desde sus orígenes en la ciencia de la policía en los siglos XVI y XVII y hasta el nacimiento de la ciencia de la administración pública en los siglos XVIII y XIX se ha reiterado que el objetivo primario de la AP es el bienestar y prosperidad de la sociedad. Los autores que construyeron la ciencia de la policía llegaron incluso a afirmar que la felicidad de la población era la razón de ser del Estado.

La idea de que el Estado y la administración pública, como su manifestación activa, tienen como propósito fundamental expandir el bienestar y prosperidad de la sociedad sobre la cual ejercen autoridad está presente desde los tiempos del Estado absolutista y del nacimiento de la policía (antecedente de la administración pública), como práctica de gobierno y ámbito de estudio, en los siglos XVII y XVIII. No obstante, el concepto de policía tenía en aquellos siglos un sentido muy distinto del que le damos en la actualidad.

En su obra *Elementos generales de policía*, de finales del siglo XVIII, Juan Enrique Von Justi, a quién se le identifica como el teórico más destacado de la Ciencia de la Policía ofrece la siguiente definición de policía: “el conjunto de las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado y se consagran a consolidar y acrecentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, la explotación de las minas, los bosques, las forestas...” (Von Justi, 1784, citado en: Foucault, 2006: 359)<sup>7</sup>. Destaco dos aspectos de la definición. En primer lugar, es una definición que está ubicada en un contexto histórico concreto, el del régimen absolutista, el cual tenía como uno de sus objetivos centrales la expansión de su poderío en términos del dominio que podía lograr sobre un territorio y una población; esa era su condición de sobrevivencia, su capacidad de dominar un territorio y a las personas y grupos ahí radicados. El uso del concepto “súbdito” da cuenta del carácter absolutista del ejercicio y visión del poder político contenida en la definición de policía de Von Justi<sup>8</sup>.

El segundo elemento clave de la definición de Von Justi y que es un enfoque por completo nuevo para la época —identificado así por Foucault (2006) y otros estudiosos del tema—, es que el poderío del Estado descansa en la propia población (súbditos, en la definición original), específicamente en procurar su bienestar y felicidad, la cual, parece sugerir Von Justi, está vinculada con un conjunto de actividades que el Estado fomenta a través de funciones concretas: comercio, hacienda, agricultura, bosques, minas. Es así que a finales del siglo XVIII, en los orígenes de la idea de policía, antecedente del concepto moderno de administración pública, se enfatiza la felicidad de la población como el fin al que se deben consagrar las fuerzas y capacidades del Estado, tal cual es planteada por su teórico más destacado, Von Justi.

La policía, como era concebida en los siglos XVII y XVIII, tenía cinco objetivos (Foucault 2006: 372-4): desarrollar cuantitativamente la población, es decir, el poblamiento de un territorio sobre el cual tenía dominio el Estado; satisfacer las necesidades básicas para la vida de la población; procurar la salud de las personas, principalmente cuando surgen enfermedades que afectan a amplios sectores de la población; fomentar la ocupación de los individuos, de manera que toda la población tenga una función o trabajo que desempeñar; y por último, garantizar el comercio o circulación de mercancías resultado del trabajo de los individuos. Este conjunto de objetivos contribuían a un fin ulterior, del que la policía se ocupaba de forma central: "...lo que engloba la policía es en el fondo un inmenso dominio del cual podría decirse que va del vivir al más que vivir" (Ibid)<sup>9</sup>. De ahí que la policía sea "el conjunto de las técnicas capaces de asegurar que el hecho de vivir, hacer un poco más que vivir, coexistir, comunicarse, sea concretamente convertible en fuerzas del Estado" (Ibid: 376). En un contexto económico y social como el de los siglos XVII y XVIII, en el que la gran mayoría de los individuos tenía como principal objetivo sobrevivir al sinnúmero de enfermedades, y amenazas naturales y sociales a las que estaban expuestos y a las condiciones estructurales de vulnerabilidad que padecían amplios sectores de la población<sup>10</sup>, el concepto de policía incorpora una responsabilidad cualitativamente diferente, nueva, para el Estado: lograr que la gente pase de la lógica de sobrevivencia y superación de la amenaza de la muerte, a la de vivir sin esa vulnerabilidad e incertidumbre permanentes, ampliando las posibilidades de bienestar de los individuos ("hacer un poco más que vivir"). Este cambio y ampliación en la responsabilidad del Estado se justifica sobre la base de que la fuerza y capacidad del soberano ya no sólo depende de la cantidad de súbditos bajo su autoridad, sino de su bienestar y felicidad. Bajo esta perspectiva expandida de la autoridad y responsabilidad estatales, el propósito de la policía es "articular la fuerza del Estado y la felicidad de los individuos" (Foucault 2006: 377), para convertirla "en utilidad estatal: hacer de la dicha de los hombres la utilidad del Estado, hacer de su dicha la fuerza misma del Estado" (Ibid).

La evidencia sugiere que el énfasis en la felicidad y el bienestar de las personas como foco de atención e incluso responsabilidad de la policía y del Estado no era una preocupación tan singular o extraña en el ocaso de la era absolutista. Se trataba de una orientación intelectual relativamente generalizada en los siglos XVII y XVIII, y propia del cambio de época. El interés en la felicidad y especialmente su vínculo con la prosperidad es un producto de la Era de la Ilustración (Darnton, 1995). Fue en esta época de finales del siglo XVII y hasta finales del XVIII que los filósofos y científicos identificaron a la felicidad como el objetivo de la vida de las personas, en lo individual y en lo colectivo. La felicidad dejó de ser visto como un producto del azar o del destino y se convirtió en un proyecto vital realizable por el individuo, teniendo a la razón como uno de sus instrumentos (McMahon, 2006). Es así que, por ejemplo, en el siglo XVII, William Petty, el precursor del cálculo del ingreso nacional, escribió en su *Political Arithmetick* sobre su interés en analizar si "los súbditos del Rey" de Inglaterra, estaban en "una situación tan mala que los habría convertido en hombres descontentos", y explicaba cuáles son los factores que determinan la condición de un pueblo: "la seguridad común" y "la felicidad particular de cada hombre" (Petty, 1690). Como lo ha afirmado Amartya Sen a propósito de esta postura de William Petty, la atención a la felicidad de las personas como preocupación analítica y ámbito de interés para el ejercicio de gobierno "ha sido ignorada con frecuencia en los análisis económicos que se concentran en los medios de vida como punto final de la investigación" (Sen 2010: 256).

Otro ejemplo que refleja el interés de la época de la Ilustración en la felicidad, que es citado en la actualidad de forma reiterada por su mención en la Constitución de los Estados Unidos de América, es la incorporación que hizo Jefferson del derecho a "la búsqueda de la felicidad" en la Declaración de Independencia de las 13 colonias de Norteamérica en 1778. Ubicado en el mismo rango que los derechos a la vida y a la libertad, el derecho a la búsqueda de la felicidad está directamente vinculado con la idea Ilustrada de que la felicidad es el fin de la vida de las personas y por tanto el Estado estaría obligado a asegurar los medios y condiciones para que los individuos y la sociedad la puedan buscar en un marco de libertades (Darnton, 1995).

Como parte de este influjo ilustrado, en México la Constitución de Apatzingán, aprobada en 1814, estableció que los ciudadanos, "unidos voluntariamente en sociedad", tienen "el derecho incontestable a

establecer el gobierno que mas le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera” (artículo 4)<sup>11</sup>, y en su artículo 18 señala que la “Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común”, que deriva de “los actos emanados de la representación nacional”. En otras palabras, según este ordenamiento jurídico fundacional en la vida constitucional y política de México, la felicidad o infelicidad de la sociedad, de los ciudadanos, es no solo el criterio que los representantes populares deberían usar para emitir leyes, sino elemento de juicio para buscar un mejor gobierno. Este último aspecto, que bien podría ser un riesgo en tanto se le emplee como fundamento para el derrocamiento de gobiernos democráticamente electos, se atempera si se atiende al artículo 24 de la misma Constitución, que señala en qué consiste la felicidad de los ciudadanos: “el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad”, e inmediatamente después añade: “La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. En suma, según la Constitución de Apatzingán, la felicidad de los ciudadanos, de la sociedad toda, es criterio y razón de ser de los gobiernos y del marco jurídico, y su contenido tiene que ver con derechos fundamentales cuya protección es base sustancial para toda sociedad y para la conformación del Estado moderno<sup>12</sup>.

La idea de la felicidad como razón de ser del Estado y de la administración pública continúa más allá del periodo de la Ilustración. En el caso específico de la administración pública, ésta idea se mantuvo al menos hasta principios del siglo XIX, cuando se inaugura el estudio sistemático y moderno de la administración pública con la obra de Juan Carlos Bonnín citado por Guerrero (1986), quien concibe a la ciencia de la administración pública. El estudio científico de la administración pública tiene líneas de continuidad respecto de la ciencia de la policía en dos aspectos que son importantes para el argumento que aquí se desarrolla: (1) el objetivo y razón de ser de la policía/administración pública como fuerza constructora de la sociedad y del Estado, sustentado en una visión integral de las responsabilidades estatales, centradas en el bienestar de la población y los efectos de su actuación en las condiciones de vida de la población, y (2) la identificación de la fuente de la que surge todo lo que es materia de la policía/administración pública, es decir, el criterio que se debe emplear para identificar qué materias debe atender la administración pública. Estos dos aspectos de continuidad se pueden apreciar en la definición que Bonnín hizo de la administración pública a principios del siglo XIX.

Para Bonnín citado por Guerrero (1986), la administración pública “es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. Esta definición da continuidad a la idea de la policía pensada como potencia constructora que promueve el progreso del Estado, su fuerza expansiva. Bonnín argumenta a favor de la diversidad de materias que todo administrador público debe conocer, varias de ellas coincidentes con las que el propio Von Justi afirma que deben ser atendidas por los encargados de la policía. Lo que importa destacar es que Bonnín identifica lo que a mi juicio es una propuesta de criterio, si acaso general, para determinar qué materias corresponde atender al administrador público, además del marco jurídico elemental<sup>13</sup>: el administrador público debe conocer y estar al tanto de “todo aquello que puede interesar al hombre en sociedad” (Bonnín, 1812, en: *Ibid*: 70). El análisis del conjunto de la obra de Bonnín permite comprender que el autor no supone que la administración pública debe estar sujeta al capricho de los ciudadanos, sino más bien que su objeto principal de atención debe ser el conjunto de dimensiones que les afectan, específicamente aquellas que ocurren en el espacio público, ahí donde “el hombre [se encuentra] en sociedad”.

El estudio del bienestar subjetivo, que supone una valoración cognitiva, afectiva e incluso sensorial de lo que los individuos consideran valioso, enfatiza que hay una amplia diversidad de dominios de vida que influyen en la satisfacción de las personas, pero que en el centro se encuentran los propios individuos y la experiencia que éstos tienen de dichos dominios de vida. Como en la ciencia de la administración pública, en el estudio del bienestar subjetivo importa saber cómo inciden —si lo hacen— en la satisfacción vital y felicidad de las personas los temas que atiende la autoridad pública y los medios que emplea para administrarlos y gobernar sobre ellos. Esta concepción se observa también en definiciones más modernas de la ciencia de

la administración pública, en las que se señala que la AP es una actividad que “se centra en el estudio del Estado como síntesis de los mecanismos de promoción y desarrollo en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva” (Cortiñas-Peláez 1986: XXXII).

El análisis de los orígenes de la administración pública permiten identificar pistas analíticas y conceptuales que vinculan a la disciplina de la ciencia de la administración pública con el estudio más reciente del bienestar subjetivo. Estos elementos justifican el interés y pertinencia del estudio del bienestar subjetivo desde la ciencia de la administración pública. Existen al menos dos elementos de coincidencia entre la ciencia de la administración pública y el bienestar subjetivo que se pueden destacar a partir de este análisis. En primer lugar, tanto en la ciencia de la policía como la ciencia de la administración pública su objeto de análisis son todos aquellos aspectos que afectan la vida de las personas en sociedad, es decir, se abordan los asuntos públicos desde una perspectiva integral e inclusiva, enfatizando algunos ámbitos de acción específicos sobre los que se debe actuar. No es suficiente con actuar sobre algunas de las áreas de interés público, sino que es necesario abordar el interés general desde una perspectiva amplia e integral. El bienestar subjetivo coincide con este doble énfasis en la integralidad y la multidimensionalidad de todo aquello que afecta a los individuos. El planteamiento de medir y atender a todo aquello que pueda incidir en la satisfacción de vida de los individuos y establecer diferentes dominios de vida para comprender su vinculación con el bienestar subjetivo<sup>14</sup>, muestra la coincidencia de perspectivas con la ciencia de la administración pública.

El segundo elemento de convergencia distinguible entre la ciencia de la administración pública y el enfoque del bienestar subjetivo es que en ambos se argumenta que la atención al bienestar, prosperidad y felicidad de las personas y de la sociedad constituye la fortaleza y propósito del Estado. El enfoque del bienestar subjetivo no se pronuncia explícitamente sobre el tema de la fortaleza del Estado o sobre la idea de que ésta dependa de su atención a la satisfacción de vida y felicidad de los individuos. Pero entre los especialistas y académicos que afirman que el bienestar subjetivo debe ser guía de la toma de decisiones públicas por parte del gobierno o al menos uno de sus criterios (Layard, 2005, entre otros), sí esta presente, de forma implícita, el argumento de que la razón de ser de las instituciones estatales está vinculada estrechamente con la satisfacción de vida o felicidad de las personas. La convergencia entre el estudio del bienestar subjetivo y los postulados teóricos que dieron origen a la ciencia de la administración pública radica, principalmente, en que ambos ponen en el centro de la atención del Estado y del administrador público al bienestar y felicidad de las personas en sociedad.

## 2. EL ESTUDIO DEL BIENESTAR SUBJETIVO DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

El argumento central en este apartado es que el acceso, calidad y tipo de bienes y servicios públicos, de cuya provisión se hace cargo la administración pública —aunque no siempre de forma única ni exclusiva—, pueden afectar de forma importante el bienestar subjetivo de la población. La provisión de servicios y bienes públicos es un instrumento con que la AP contribuye a mejorar las condiciones en que las personas pueden alcanzar mayores niveles de bienestar en general y de bienestar subjetivo en particular.

### 2.1 DEFINICIONES Y RELACIÓN ENTRE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios y bienes públicos son dos formas diferentes de observar un mismo suceso: la responsabilidad del Estado, establecida por un acuerdo y un proceso colectivamente sancionados, de satisfacer necesidades sociales de orden general, consideradas en la mayoría de los casos de interés público. De forma más específica, los servicios públicos tienen que ver con la organización y el personal destinados a satisfacer necesidades

sociales y que comúnmente (pero no exclusivamente) forman parte de instituciones estatales; los bienes públicos, por su parte, son el producto o resultado de la provisión de un servicio.

Esta aproximación a los conceptos de bienes y servicios públicos es más cercana a un enfoque jurídico y de administración pública, pero no se contraponen a otro tipo de enfoques. Por ejemplo, desde la teoría económica, un bien público es un recurso del que todas las personas pueden beneficiarse, independientemente de que hayan ayudado o no a producir ese bien.<sup>15</sup> Esta definición de bien público es útil para explorar los llamados dilemas de acción colectiva (problemas relacionados con el conflicto que emerge entre intereses individuales y colectivos en la producción y/o usufructo de un bien público), pero también lo es para analizar el papel de la administración pública como proveedora de bienes públicos y su impacto en el bienestar subjetivo.

De acuerdo con la caracterización clásica de Samuelson (1954), los bienes públicos tienen fundamentalmente dos atributos: la no exclusión y la no rivalidad. La no exclusión significa que una vez suministrados los bienes, sus beneficios están disponibles para todos, es decir, no se puede excluir a nadie, independientemente de si los beneficiados participaron o no en la generación del bien público; un bien es público cuando el consumo que una persona o conjunto de individuos haga de ese bien no evita que otros lo consuman. En contraste, los beneficios de un bien son excluyentes si el propietario o proveedor de un bien no los comparte con otras personas, lo que lo hace un bien privado. Los fuegos artificiales, el control de la contaminación del aire y la iluminación de las calles generan beneficios no excluyentes porque una vez que se proveen, es difícil, o casi imposible, excluir a algunas personas del disfrute de dichos bienes. Por su parte, la no rivalidad de los bienes públicos indica que el consumo que hace una persona o grupo del bien no reduce la cantidad disponible de ese bien para otros individuos y por lo tanto no impide ni disminuye las oportunidades de consumo disponibles para otros. Los atardeceres, por ejemplo, presentan el atributo de no rivalidad (o indivisibilidad), siempre y cuando no existan elementos que obstruyan a la vista (Kaul 2002).

La definición clásica de bienes públicos, surgida hacia la mitad del siglo XX, es fundamentalmente estatista ya que equipara los bienes públicos con el Estado y los bienes privados con el mercado<sup>16</sup>. En esta acepción, se trata de una definición lineal y algo rígida de lo que es público y privado, que desde finales del siglo XX y sobre todo en la actualidad no corresponde del todo con la realidad. La definición de qué es un bien público es más compleja y ha contribuido a expandir aquello que forma parte del espacio público. Puede ser que sean particulares quienes provean un bien, pero si éste reporta, directa o indirectamente, un beneficio para un número mayoritario de personas, ese bien podría considerarse como público. Uno de los ejemplos más claros a este respecto es la existencia de organizaciones ciudadanas que articulan intereses sociales o comunitarios y facilitan el trabajo cooperativo a favor de las comunidades en que se encuentran.<sup>17</sup>

Por otro lado, puede suceder también que, por sus atributos clásicos de no exclusividad y no rivalidad, un bien sea considerado como privado pero se le transforme en un bien público por decisión colectiva, lo cual es contingente a un momento histórico y un espacio específicos. Un ejemplo de este caso es el de la educación. La educación es un bien con atributos inherentes de exclusividad y rivalidad, como lo era, de hecho, hasta hace alrededor de un siglo. Pero desde hace algunas décadas la educación se ha convertido en un derecho social, valioso en sí mismo por lo que aporta al bienestar de los individuos y la población y un componente clave asociado a la productividad, el crecimiento económico y el bienestar. Estas dos nociones han derivado en que la educación se convierta en bien público, proveído por medio de un servicio público (estatal) pero sin desplazar (no en todos los países) la provisión privada de la educación<sup>18</sup> (Kaul y Mendoza, 2002).

La discusión anterior sugiere que “las características definitorias de muchos bienes públicos no son inherentes y con frecuencia son socialmente endógenas” (Kaul y Mendoza, 2002:86), es decir, los bienes pueden ser transformados en públicos en un momento, espacio y coyuntura específica, a partir de una decisión colectiva más o menos explícita. Por lo tanto, una nueva y más amplia definición de bienes públicos supone que éstos son “fundamentalmente aquellos que tienen la propiedad de ser no excluyentes, es decir, son, de facto públicos en consumo, dado que están o se les hace disponibles para todos” (Ibid: 80). Esto supone

reconocer que muchos, o incluso la mayoría de los bienes son construcciones sociales, cuyo carácter público o privado está determinado en gran medida por decisiones y acciones humanas (Ibid: 80-81). El aspecto central de esta definición es que un bien no sólo es público o privado por un conjunto de características innatas, o en función exclusivamente de qué instancia lo provea, el Estado o el mercado, sino que los bienes son públicos o privados como resultado de elecciones y decisiones deliberadas que se toman colectivamente, y son proveídos, en un amplio número de casos, por conducto de servicios públicos que organiza la administración pública.

Precisamente porque los bienes que son considerados públicos lo son como resultado de un proceso de decisión colectiva, el papel del Estado y específicamente de la administración pública es clave. Su papel se expresa tanto en el proceso político que conduce a la decisión sobre qué bienes son públicos y cuáles no, como en la decisión sobre el tipo de provisión del bien público —y de ser el caso, la provisión misma—. La salud pública, por ejemplo, como un bien socialmente valorado, es un bien que se ha transformado en público y que se construye o produce a partir de un conjunto de servicios públicos (como el alcantarillado, el acceso al agua potable y los servicios hospitalarios, entre muchos otros) ofrecidos en su mayoría por instituciones estatales, aunque en la mayoría de los países se hace de forma concurrente con actores privados.

## 2.2 EL BIENESTAR SUBJETIVO COMO CRITERIO PARA LA DEFINICIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Hay dos preguntas centrales para el estudio de los bienes públicos: ¿qué bienes deben ser públicos o hacerse públicos? y ¿cuál es la forma más eficaz y eficiente de proveer esos bienes? La respuesta a estas preguntas y el procedimiento que se tome para responderlas, define, en gran medida, los bienes y servicios públicos específicos cuya provisión debe garantizar el Estado, el mercado u otros actores, como las organizaciones ciudadanas. Esto significa que el balance adecuado entre la provisión pública y privada de bienes públicos se convierte en un asunto que se aborda (o debería tratarse) cuando se responde qué bienes deben ser públicos y cómo proveerlos. Como lo afirman Kaul y Mendoza (2002:79-80), “ese es esencialmente el balance del que depende el bienestar de las personas. Incluso la vida de los más ricos depende de este balance [ya que] disfrutar de la riqueza es difícil en contextos de crimen, violencia, agitación política, enfermedades virulentas o alta volatilidad financiera”.

Si los bienes públicos son construcciones sociales, producto de acuerdos sociales, y salvo algunas excepciones no hay bienes que sean intrínsecamente públicos o privados, y si el balance entre qué bienes son públicos y cuáles privados es determinante para el bienestar de las sociedades, el bienestar subjetivo constituye un criterio de decisión que puede ampliar la perspectiva sobre los bienes públicos (y privados) que inciden en el bienestar de la población y puede ayudar a construir ese balance entre qué bienes deben mantenerse como públicos (o hacerse públicos) y cuáles pueden producirse y distribuirse por otros mecanismos sociales, como el mercado. La definición de bienes públicos discutida líneas arriba subraya la utilidad del bienestar subjetivo como instrumento para la identificación de bienes públicos, dado su énfasis inclusivo: se trata de identificar todos aquellos bienes que de facto son “consumidos” por todos y sus beneficios están, o se considera que deben estar, al alcance de toda la población o de amplios sectores sociales.

Esta forma de comprender los bienes públicos supone replantear la idea de que los bienes públicos son exclusivamente los que resultan de fallas de mercado y la concepción que sugiere que los bienes públicos son sólo aquellos producidos o administrados por el Estado. Precisamente por el carácter inclusivo de la concepción de bienes públicos que se considera en este análisis, es central que el Estado, por conducto de la administración pública y sus políticas, pueda identificar qué bienes son de facto públicos, incluso aquellos que no son producidos o proveídos directamente por el Estado, con el fin de valorar la pertinencia de garantizar o ampliar su carácter público. Esencialmente, esto es lo que ha ocurrido con aquellos bienes que históricamente no eran públicos pero se consideró necesario darles ese carácter. De nuevo, el bienestar subjetivo puede ser un

criterio de decisión que apoye en la identificación de este tipo de bienes y a definir cuáles son los mecanismos más adecuados para proveerlos, por medio de servicios públicos estatales, del mercado o de otros actores sociales.

Desde esta perspectiva, es plausible considerar una doble vía que vincula el bienestar subjetivo con la teoría de los bienes públicos, y su administración y provisión por parte de la administración pública: (a) en función de los bienes y servicios públicos administrados por el Estado que inciden de forma directa y/o indirecta en el bienestar subjetivo, y (b) a partir de la identificación de factores que afectan el bienestar subjetivo y que pueden, en principio, por ese motivo, ser considerados bienes públicos.

Sobre el primer mecanismo de vinculación, el que se refiere a los efectos directos de los bienes y servicios públicos en el bienestar subjetivo, en México se ha analizado la relación entre el bienestar subjetivo y el acceso a diferentes servicios públicos, incluyendo la recolección de basura; la calidad del transporte público; la disponibilidad de alumbrado eléctrico; el drenaje y agua potable; la pavimentación de calles, y la percepción de seguridad en el vecindario (Rojas 2005)<sup>19</sup>. A partir de un análisis de quintiles poblacionales según el nivel de acceso a servicios públicos, Rojas (2005) encontró que el acceso a servicios sí influye en el bienestar subjetivo de las personas, aunque ni la relación, ni su impacto son determinantes. Por ejemplo, mientras en el quintil de más bajo acceso a servicios públicos, 42.3% dice estar “Bastante feliz” y 37.9% “Muy feliz”, en el quintil de mayor acceso a servicios públicos 32.9% reporta estar “Bastante feliz” y 61% “Muy feliz”. El hallazgo ofrece evidencia de que los bienes y servicios públicos sí inciden en el bienestar subjetivo de las personas, en diferentes niveles socioeconómicos, aunque con variaciones entre ellos.

El bienestar subjetivo que reporta un bien público enfatiza la importancia de determinar en qué medida el rasgo subjetivo, de experiencia única del bienestar, se traslapa con el carácter público, de facto, de un bien, es decir, en qué medida “el consumo de un bien público particular aporta [...] a lo que la gente puede y quiere hacer” (Sen, 1982, en: Kaul y Mendoza 2002:91). En otras palabras, así como es determinante identificar en qué contextos un bien es público en consumo (bien público de facto), parecería al menos igualmente importante que sea un bien público en sustancia (por el bienestar o utilidad subjetiva que aporta), “de manera que los beneficios se distribuyan de forma equitativa entre los diferentes grupos de población, es decir, que no beneficie a unos más que a otros” (Kaul y Mendoza 2002: 91). La idea de identificar el traslape entre bienestar subjetivo y bien público es clave y puede considerarse un criterio para informar la acción gubernamental y un instrumento heurístico, de interpretación, para la toma de decisiones.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA DE DISEÑO Y CREADORA DE VALOR PÚBLICO

Incorporo ahora en el análisis dos conceptos clave sobre la administración pública que muestran la pertinencia y utilidad del uso del enfoque de bienestar subjetivo en ese contexto, sobre todo en el presente y futuro de la propia actividad publi-administrativa. Argumento que concebir a la administración pública como una ciencia de diseño y como un ámbito de actuación abocado prioritariamente a la creación de valor público colocan al bienestar subjetivo como un enfoque particularmente útil y pertinente para la administración y las políticas públicas.

#### 3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA DE DISEÑO

Al enfocarse en temas concretos de la vida pública, en problemas específicos que afectan el desarrollo de individuos y grupos, y al dedicarse a identificar soluciones a dichos problemas, la administración pública se puede definir como una ciencia de diseño (Simon, 1996; Walker, 2011; Barzelay y Thompson, 2010). Tal como lo precisara de forma pionera Simon (1996), la administración pública es una ciencia de diseño

en el sentido de que está orientada a: a) la solución de problemas complejos; b) que involucran o afectan a individuos y/o grupos sociales y toma en cuenta sus experiencias concretas, y c) que su atención o tratamiento implica realizar juicios de valor. Definir a la administración pública en estos términos, como ciencia de diseño, coloca la atención de las tareas publi-administrativas y las políticas en el diseño, implementación y evaluación de instrumentos, instituciones y procesos que traduzcan la voluntad colectiva o el interés general, y los recursos públicos disponibles, en beneficio social (Shangraw y Crow, 1989).

Conceptualizar a la administración pública como ciencia de diseño pone el acento en su naturaleza aplicada y orientada a la solución de problemas públicos. Esta concepción no sólo permite vincular teoría con práctica en el diseño e implementación de políticas, sino que hace necesario tener una visión multidisciplinaria de los problemas que se abordan, es decir, tratarlos a partir de la integración de teorías, métodos y conocimientos provenientes de diferentes disciplinas<sup>20</sup>.

Otro rasgo distintivo de la administración pública como ciencia de diseño es que al estar concentrada en la atención y solución de problemas públicos concretos, tal como los individuos y grupos los experimentan, es fundamental conocer y hacer uso de herramientas heurísticas, es decir, instrumentos que ayuden a mejorar las capacidades de los tomadores de decisiones para interpretar problemas públicos y sus soluciones posibles. A este respecto, los estudiosos de la administración pública tienen un papel clave en el sentido de ofrecer a los practicantes “un conjunto de herramientas heurísticas para el diseño de intervenciones prácticas y para el descubrimiento de conocimiento práctico útil” (Barzelay y Thompson, 2010:296)<sup>21</sup>. Las herramientas heurísticas son ideas, conceptos, criterios o términos que si bien tienen una base teórica, buscan sobre todo ser de utilidad para la comprensión de problemas y a partir de dicha comprensión, diseñar alternativas de solución.

El concepto de bien público, ya analizado en secciones previas en este capítulo, es una herramienta heurística porque permite identificar bienes que reúnen un conjunto de atributos, cualitativamente distinguibles de otros y al hacerlo, contribuyen a generar (o acotar) criterios de decisión, posibles responsables y funciones específicas en la atención y provisión del bien público de que se trate. Otro concepto relevante en este contexto, ya que puede ser visto como una herramienta heurística, son los servicios públicos. Desde la perspectiva publi-administrativa, los servicios públicos pueden ser definidos como el conjunto de actividades técnicas que buscan satisfacer una necesidad de carácter general, aseguradas, reguladas y/o controladas de forma permanente por una autoridad gubernamental, en apego a un régimen jurídico, cuyo cumplimiento es uniforme y continuo, y proveídas por la administración pública o por particulares facultados para ese fin por una autoridad competente, en beneficio del público en general. Una definición de servicios públicos como esta ayuda a identificar o construir atributos distinguibles para un tipo particular de servicios dentro del universo de aquellos posibles, y acota criterios de decisión, intervención y funciones para la autoridad publi-administrativa; se constituye así en una herramienta heurística.

Los rasgos expuestos sobre la concepción de la administración pública como ciencia de diseño tienen implicaciones para el uso del enfoque de bienestar subjetivo en la administración y las políticas públicas. El carácter aplicado u orientado a la comprensión de factores y solución de problemas que afectan a las personas y la apelación a una visión multidimensional o interdisciplinaria que supone el enfoque de bienestar subjetivo se vinculan estrechamente con la idea de la administración pública como ciencia de diseño abocada a tratar problemas reales y diseñar instituciones, procesos y opciones de solución, haciendo uso de teorías y métodos de todas aquellas corrientes disciplinarias que faciliten esa tarea. En este sentido, el uso del bienestar subjetivo, tanto en su énfasis de atender explícitamente el bienestar experimentado por las personas, como en sus mediciones concretas, fortalece la visión de la administración pública como una ciencia de diseño que busca traducir el interés público en acciones dirigidas al bienestar colectivo.

Más aún, el bienestar subjetivo constituye en sí misma una herramienta heurística que la administración pública puede usar en el sentido que Barzelay y Thompson (2010) lo sugieren: como un instrumento que apoye el diseño de intervenciones prácticas y contribuya al descubrimiento de conocimiento práctico

útil, incorporando la visión de los problemas públicos y sus soluciones tal como las personas y grupos los experimentan (en este caso, permitiendo saber, por ejemplo, qué es lo que afecta la satisfacción de las personas en su vida en general y/o en dominios vitales específicos).

El bienestar subjetivo puede ser usado como un instrumento heurístico que ayude a descubrir, por ejemplo, en el análisis de las alternativas de políticas, cuál es el efecto de la implementación de la política en cuestión en los niveles de satisfacción de vida. Como herramienta heurística, el bienestar subjetivo permite analizar qué tanto un objetivo planteado por la administración pública y que es, en principio, socialmente deseado (de interés colectivo), mantiene o no una brecha respecto de los niveles de bienestar subjetivo reportados. Así, la medición, análisis y comprensión de las dinámicas que inciden en el bienestar subjetivo pueden contribuir a conocer mejor los efectos e impactos de la acción publi-administrativa y de políticas específicas en los aspectos que la población más valora y que más afectan su bienestar, y diseñar, de ser necesario, estrategias de solución.

Si un objetivo socialmente valorado como, digamos, la educación, no va de la mano con la satisfacción vital en una relación positiva, esto no invalida a la educación como una meta colectiva, socialmente valorada o útil, pero sí demanda explicar por qué aquella no mejora el bienestar experimentado por la población. Puede ser que el tipo de educación que se imparte no esté contribuyendo a materializar su promesa en términos de mejores condiciones de vida, y que por lo tanto la percepción sobre la relevancia y utilidad de la educación y la satisfacción en este dominio vital específico se vean mermadas. A este respecto, conviene recordar que si bien las políticas públicas expresan en su base conceptual una relación causal entre fenómenos sociales o variables (como lo sugerían Pressman y Wildavsky (1973), no es menos cierto que las políticas son también una promesa de realización de propósitos (bienes, servicios, capacidades, acceso, oportunidades, etc.) socialmente valorados e individualmente apropiados (González y Güell 2012).

El bienestar subjetivo, como instrumento heurístico, abre espacios de análisis y rutas de vinculación y asociación entre esferas y ámbitos de la vida pública, privada y social que se mantienen conectados analíticamente bajo el manto y la lógica del bienestar experimentado por las personas. Por tanto, para la administración pública, vista como ciencia de diseño, se trata de una herramienta útil precisamente para el diseño de intervenciones y soluciones a problemas de interés colectivo.

### 3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CREADORA DE VALOR PÚBLICO

Los gobiernos realizan tres funciones fundamentales: construir organizaciones políticas efectivas como instrumentos de acción colectiva; tomar decisiones políticas que definan y protejan a las personas y comunidades; y producir y distribuir bienes y servicios que, por su naturaleza y atributos, los gobiernos pueden (o deben) tener a su cargo. Es decir, a los gobiernos se les define y valora en función de su capacidad para proveer bienes y servicios, ser árbitro de conflictos entre grupos de interés, o como proveedor de remedios ante fallas de mercado (Kirlin 1996). Sin menoscabo de estas responsabilidades, existe una cuarta función que los gobiernos también deben cumplir: crear valor público (Walker, 2011; Benington, 2007; Moore y Benington, 2011; Kirlin, 1996)<sup>22</sup>. El enfoque de bienestar subjetivo puede contribuir a dar orientación a las acciones de la administración pública y de las políticas hacia la creación de valor público.

El concepto de creación de valor público tiene dos componentes correlacionados: (1) implica tomar en cuenta lo que el público valora y aprecia —el término valorar no se refiere a una inclinación moral hacia un conjunto de principios generales de comportamiento; el término es más bien cercano a la idea de utilidad o satisfacción—, y (2) considera aquello que agrega valor a la esfera pública (Benington, 2007:7). Ambos aspectos puedan entrar en tensión o conflicto pero el vínculo de ambas dimensiones es necesario para darle mayor solidez al concepto de creación de valor público. Para clarificar su vinculación con el enfoque de bienestar subjetivo, conviene explicar brevemente cada uno de estos componentes.

El énfasis en “lo que el público valora y aprecia” se refiere a que la creación de valor público sólo puede ocurrir en la medida en que dicho valor esté relacionado o surja de aquello que las personas, grupos y la sociedad en su conjunto consideren valioso. Este componente apela fuertemente al bienestar subjetivo en el sentido de que éste constituye un enfoque y un instrumento que ayuda a identificar qué es aquello que la gente valora en función de la satisfacción vital que le reporta a las personas. Por supuesto, lo que la gente valora no se agota, ni conceptual ni en términos de medición, en la satisfacción de vida o en la satisfacción en dominios vitales, en la felicidad o en el componente eudemónico del bienestar. No obstante, el enfoque de bienestar subjetivo sí ofrece una guía pertinente, un criterio, para informar las decisiones de los administradores públicos y de los encargados de las políticas y que los lleve a tomar en cuenta en qué medida las acciones de gobierno afectan, o no, la satisfacción vital de las personas y, en ese sentido, en qué grado inciden, o no, en aquello que las personas valoran o aprecian.

El segundo componente del concepto de creación de valor, atender a “lo que agrega valor a la esfera pública”, ofrece un contrapeso al primer componente, ya que exige como criterio de valor público el poner atención en el interés público general, es decir, no sólo considerar las necesidades de los beneficiarios inmediatos de un bien, servicio o acción públicas, sino también las necesidades e intereses de aquellos que podrían o deberían disfrutar en el futuro o en otros contextos y espacios de dicho bien o servicio (Benington 2007). En este sentido, la esfera o espacio público se refiere al conjunto estructurado de valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimientos y otros recursos culturales que son comunes a las personas, que se manifiestan en sus comportamientos cotidianos y que son custodiados por las instituciones públicas y gubernamentales. Definido así, el espacio público, ese ámbito al que la administración pública debe buscar agregar valor, “contribuye a dar a las personas un sentido de pertenencia, significado, propósito y continuidad”, y establece las condiciones en que pueden “prosperar y luchar en medio de la incertidumbre” (Benington, 2007:9).

La agregación de valor a la esfera pública hace necesario reflexionar sobre el vínculo entre bienestar subjetivo y el espacio público. Lo público y lo privado son formulaciones teóricas que desde la perspectiva del bienestar subjetivo y de otras corrientes analíticas, se muestran, en diversas facetas y ámbitos, como interrelacionados; no son conceptos necesariamente nítidamente separados o auto-excluyentes: hay casos en que asuntos que ocurren en el ámbito privado pueden ser de interés público. Por ejemplo, la discusión y argumentación del feminismo en el sentido de que el hogar es un espacio de interés público, en tanto que las relaciones domésticas también están impregnadas de connotaciones políticas que afectan a los individuos más allá de la esfera estrictamente privada, pone en evidencia que lo público y lo privado son esferas permeables en la realidad, situación que la administración pública y las políticas deben enfrentar. En un sentido similar, aunque la elección de una pareja ocurre estrictamente en la esfera privada, compete a la administración, el gobierno y al Estado en su conjunto garantizar que las condiciones en las que esa decisión de vida ocurre sean tales que permitan la más amplia libertad posible, tomando en cuenta la deliberación que en torno a este tema esté presente, o no, en la esfera pública.

Referirse a las condiciones sociales del bienestar subjetivo, de su contexto social, de la existencia de bienestar subjetivo individual y social, de la generación de capacidades para el bienestar subjetivo o de la relación entre el ejercicio de la libertad y el bienestar subjetivo son expresiones y formas de entender el espacio público y privado como ámbitos que se intersectan en espacios clave, por ejemplo, en la familia, las relaciones de amistad y comunitarias, y los entornos inmediatos en los que viven las personas. Estos espacios no son necesariamente ámbitos de intervención directa de la administración pública, pero ésta y las políticas a su cargo sí pueden diseñarse e implementarse teniendo presente sus implicaciones en dichos espacios. Hacerlo así supone reconocer que (a) lo público y lo privado están interrelacionados y que al estarlo, lo que suceda en el primero afecta al segundo y viceversa, y (b) que una tarea que puede desempeñar la administración y las políticas públicas es sobre todo generar las condiciones o los entornos propicios que favorezcan la satisfacción vital de las personas, entre otros objetivos socialmente valorados e individualmente apropiados.

Hay dos cuestiones adicionales sobre el concepto de creación de valor público que se deben considerar. En primer lugar, está el asunto clave sobre qué constituye valor en la esfera pública y quién lo decide. Se trata de preocupaciones y preguntas que ameritan una solución deliberativa y que no necesariamente se pueden definir a priori. Es por ello que resultan claves los procesos de discusión colectiva para definir qué se entiende por desarrollo, bienestar y progreso, cómo avanzar hacia su logro y cómo medirlos. Estructurar un proceso incluyente y participativo para saber qué es determinante para la vida de las personas, qué es lo que les reporta mayor satisfacción o menor insatisfacción o qué representa valor en la esfera pública no sólo es útil porque permite, desde la lógica del enfoque de bienestar subjetivo, identificar mediciones o dominios vitales que deban formar parte de un conjunto de mediciones, sino porque el proceso deliberativo en sí mismo constituye una oportunidad de creación de valor público, además de ser un proceso que aporta elementos para identificar qué constituye valor en la esfera pública.

La segunda cuestión que hay que tomar en cuenta en este contexto de análisis es quién crea valor público. El sector público no es, por supuesto, el único que lo hace. También crean valor público las empresas, las comunidades y las organizaciones ciudadanas, entre otros. Un papel potencial de la administración pública y del gobierno en su conjunto es articular los recursos y generar las condiciones para que los sectores público, privado y el llamado tercer sector, se orienten en el propósito compartido de crear valor público (Kirlin 1996; Benington, 2007).

Por último, vale la pena mencionar que el concepto de creación de valor público otorga a los administradores públicos un papel importante que va más allá de ser gestores de los asuntos administrativos internos de los órganos y áreas bajo su encargo. Además de tener responsabilidades de gestión y administrativas dirigidas “hacia el interior” de la administración pública, el concebir a ésta desde la función de creación de valor supone comprender que los administradores, además de ser garantes y protectores de los bienes públicos bajo su encargo, tienen la responsabilidad y mandato de ampliar o al menos conservar el valor de esos bienes para el público, en el sentido en que se ha discutido aquí este concepto. Es por esto que la capacitación y entrenamiento de los funcionarios públicos sobre la teoría, métodos y herramientas de análisis del bienestar subjetivo y sobre la creación de valor público resulta fundamental si se busca incorporar estos enfoques para informar y contribuir a la toma de decisiones de política.

De los dos conceptos analizados en este apartado, la administración pública como ciencia de diseño y su función como creadora de valor público, destaco por último un aspecto que resulta relevante en tanto sugiere también la existencia de un vínculo con el enfoque de bienestar subjetivo. Me refiero al carácter y visión humanistas de los dos conceptos analizados. Ambos centran la atención en las personas, lo que les importa y determina su bienestar: la ciencia de diseño, al colocar en el centro de las preocupaciones de la administración pública los problemas reales que afectan a las personas y el diseño de procesos, instituciones y mecanismos que ayuden a su solución; mientras que la teoría de creación de valor público ubica como criterio clave la identificación de lo que es valioso para las personas. A este respecto, el bienestar subjetivo es al mismo tiempo un enfoque, una herramienta de medición y un criterio de decisión que fortalece la visión humanista que estos conceptos aportan a la administración pública y a la política pública. Esta visión humanista encuentra convergencia con enfoques actuales que enfatizan una orientación humanista (y eudemónica) de la administración pública: “la meta es caminar hacia una conceptualización de la administración pública [...] en la que el florecimiento humano sea visto como el fin para el cual se encamina el campo profesional de la administración pública”, entendiendo el florecimiento humano “como una condición de la felicidad, la virtud y la excelencia en la praxis, estado al que Aristóteles llama eudaimonia...” (Eikenberry, 2009:1063).<sup>23</sup>

## CONCLUSIONES

En este texto he buscado responder a la interrogante sobre qué relación existe entre la administración pública y el bienestar subjetivo y por qué podría y debería interesarle a la administración pública, como campo

disciplinario y expresión activa del Estado, el bienestar subjetivo de las personas. Del análisis, destacan los siguientes aspectos. En primer lugar, desde su surgimiento como ciencia y en sus antecedentes en la ciencia de la policía, la administración pública se ha mostrado interesada en el bienestar subjetivo de la población, específicamente en la felicidad de las personas. La evidencia sobre el estudio de la ciencia de la policía en el siglo XVII y XVIII, y sobre la ciencia de la administración pública a principios del siglo XIX, muestra que no sólo se reconoce que la felicidad de los individuos debe ser el objetivo primario de la administración pública (y la policía), sino que la felicidad y al bienestar de los ciudadanos es la base de la fortaleza del Estado.

Así mismo, tanto en el estudio y práctica de la administración pública como en la indagación sobre el bienestar subjetivo se plantea la necesidad de mantener una visión integral y multidimensional respecto del bienestar de los individuos y la sociedad, aspectos que también expresan la convergencia entre estos cuerpos de conocimiento. Esta visión de integralidad y multidimensionalidad se encuentra presente también en el estudio del bienestar subjetivo, y en un sentido similar, la complejidad de los asuntos públicos que encara la administración pública y las políticas requieren de enfoques integrales e interdisciplinarios que ayuden a identificar la diversidad de factores que afectan los problemas que afectan la vida de las personas y las sociedades.

Un segundo aspecto relevante es que, una conceptualización amplia e inclusiva sobre lo que es la administración pública permite hacer un mejor uso del enfoque del bienestar subjetivo. Esta conceptualización debe considerar a la administración pública como expresión del Estado en acción y como su instrumento para contribuir a dar forma al espacio público y dirección a las prioridades estatales. Desde esta perspectiva, la conceptualización de la administración pública, sustentada en sus raíces como campo científico y práctica moderna, se vincula con la visión que algunos han sugerido debe tener la administración de los asuntos públicos en el presente y el futuro. En el encuentro sobre el futuro de la administración pública, en Minnowbrook III, en Estados Unidos, los especialistas ahí reunidos establecieron la necesidad de hacer una nueva conceptualización del campo de la administración pública, para que ésta incorpore “el conjunto de actores que participan en todos los procesos sociales, más allá de las abstractas divisiones sectoriales, organizacionales o funcionales” (Briery et al, 2008, en: Eikenberry, 2009:1063). La meta es, afirma este grupo de especialistas, caminar hacia una conceptualización “en la que [...] el florecimiento humano sea visto como el fin para el cual se encamina el campo profesional de la administración pública” (Ibid). Como podemos observar, uno de los puntos de unión entre el pasado y el futuro de la administración pública se materializaría en el interés por el bienestar de la población, específicamente el florecimiento humano, concepto que se remonta a la idea de felicidad de Aristóteles.

Un tercer aspecto a destacar del análisis realizado en este capítulo es que la conceptualización o definición de bienes y servicios públicos, así como su provisión pueden ser herramientas importantes para comprender la influencia que la administración pública tiene en el bienestar subjetivo de la población. El estudio y análisis de los bienes y servicios públicos, y la forma en que se les concibe a éstos, permite identificar mecanismos por medio de los cuales los gobiernos inciden en el bienestar poblacional. Así como es importante saber cuándo un bien es público en consumo (de facto), parece igualmente importante saber si ese mismo bien es público en sustancia (por el bienestar subjetivo que produce).

El conjunto de ideas, conceptos y evidencia empírica que se ha discutido en este trabajo resaltan la importancia que tiene para la administración pública y las políticas el desarrollo de herramientas heurísticas que fortalezcan las capacidades estatales para comprender problemas, definirlos, identificar alternativas de solución y mecanismos para implementar dichas soluciones. Desde esta visión, el bienestar subjetivo es un enfoque que se puede integrar a ese instrumental analítico desarrollado pero que también aporta una visión desde la cual emplear las herramientas heurísticas ya existentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (1993) "Estudio introductorio". En Aguilar, Luis F. (ed.) *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar, Luis F. (2010) "Introducción". En Aguilar, Luis F. (comp.) *Política pública*, Biblioteca básica de Administración Pública, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación Pública del DF, Siglo XXI, México.
- Barzelay, Michael y Fred Thompson (2010) "Back to the Future: Making Public Administration a Design Science". *Public Administration Review*. USA.
- Benington, John y Mark H. Moore (2011) "Public Value in Complex and Changing Times" pp. 1-30, en: Moore, M. H y J. Benington (eds.) *Public Value: Theory and Practice*, Macmillan, Basingstoke.
- Brewer, Garry D. (1999) "The challenges of interdisciplinarity". *Policy Sciences*, No. 32, USA.
- Coleman, James S. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital" *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Suplemento: *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, USA.
- Cortiñas-Peláez, León (1986) "Estudio preliminar". En Guerrero, Omar *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla, México, [www.omarguerrero.org/libros/TAP01.pdf](http://www.omarguerrero.org/libros/TAP01.pdf)
- Darnton, Robert (1995) "The Pursuit of Happiness". En *Wilson Quarterly*, Otoño, USA.
- Desai, Meghnad (2002) "Public Goods: A Historical Perspective". En Inge Kaul, et al (eds.) *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oxford University Press, Oxford. <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/index.html>
- Eikenberry, Angela M. (2009) "The Present and (Normative) Future of Public Administration and Implications for ASPA". *Public Administration Review*, noviembre-diciembre, USA.
- Foucault, Michel (2006) *Seguridad, Territorio, Población*. Curso en el Collège de France (1977-1978), Fondo de Cultura Económica, México, [www.scribd.com/doc/48246625/Michel-Foucault-Seguridad-Territorio-Poblacion](http://www.scribd.com/doc/48246625/Michel-Foucault-Seguridad-Territorio-Poblacion)
- González, Pablo y Pedro Güell (2012) "Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 53, CLAD, Caracas, Venezuela <http://bit.ly/1qkS6Ac>
- Guerrero, Omar (1986) *Teoría de la administración pública*. Editorial Harla, México, [www.omarguerrero.org/libros/TAP01.pdf](http://www.omarguerrero.org/libros/TAP01.pdf)
- Guerrero, Omar (1989) *El Estado y la Administración Pública en México: una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*. Instituto Nacional de Administración Pública, AC., México.
- Kaul, Inge y Ronald U. Mendoza (2002) "Advancing the Concept of Public Goods", en: Inge Kaul et al. (eds.) *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oxford University Press. Oxford. <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/index.html>
- Kirlin, John J. (1996) "What Government Must Do Well: Creating Value for Society", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, Núm. 1, USA.
- Layard, Richard (2005) *Happiness. Lessons from a new science*. Penguin Press, Estados Unidos.
- Maddison, A. (2006) *The World Economy*. Ed. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, France.
- McMahon, Darrin (2006) *Happiness: A History*. Grove Press, Nueva York.
- Nelson, Barbara J. (1996) "Public Policy and Administration". En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- O'Donnell, Guillermo (2004) "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. Ed. PNUD, Argentina.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2011) *How's life? Measuring Well-being*, OCDE, París.

- Petty, William (1690) *Political Arithmetick*, 3ª edición, [www.marxists.org/reference/subject/economics/petty/ch10.htm](http://www.marxists.org/reference/subject/economics/petty/ch10.htm)
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley University Press, Berkeley, Estados Unidos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Chile.
- Rojas, Mariano (2014) *El estudio científico de la felicidad*. Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rojas, Mariano (2005) “El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos. Consideraciones para la política pública”. En León Garduño, Bertha Salinas y Mariano Rojas (coordinadores) *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México*. Ed. UDLA-Puebla, Centro de Estudios sobre Calidad de Vida y Desarrollo Social, el International Society of Quality of Life Studies y Plaza y Valdés, México.
- Samuelson, P. A. (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure”. *Review of Economics and Statistics*. Vol. 34-4, Noviembre. Versión en castellano publicada en *Hacienda Pública Española*, No. 5-1970, Madrid, España.
- Shangraw, R. F., Jr., y Michael M. Crow (1989) “Public administration as a design science”. *Public Administration Review* No. 49, pp. 153–158.
- Sen, Amartya (2010) *La idea de la justicia*. Taurus, México.
- Simon, Herbert A. (1996) *Sciences of the artificial*. 3ª ed. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Van Praag, Bernard y Ada Ferrer-i-Carbonell (2008) *Happiness Quantified. A Satisfaction Calculus Approach*. Ed. Oxford University Press, Estados Unidos.
- Von Justi, Juan Enrique (1784) *Elementos generales de policía*. Ed. Eulalia Piferrer, Barcelona, España.
- Walker, Richard M. (2011) “Globalized Public Management: An Interdisciplinary Design Science?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Minnowbrook III: A Special Issue. No. 21, pp. i53-i59, doi:10.1093/jopart/muq064, USA.
- Williams, Iestyn y Heather Shearer (2011) “Appraising public value: past, present and futures”. *Public Administration Review* doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x, USA.

## NOTAS

- 1 El bienestar subjetivo comprende al menos tres componentes: satisfacción de vida, felicidad y eudemonia (ver, por ejemplo, OCDE 2011); existen autores, como Rojas (2014), que distinguen entre el componente afectivo o emocional, vinculado con gozos y sufrimientos, y el componente sensorial, asociado con placeres y dolores. Cada uno de estos conceptos enfatiza aspectos distintivos del bienestar subjetivo pero mantienen algunos rasgos comunes y comparten un mismo referente teórico, empírico y normativo: la valoración y evaluación que las personas hacen sobre el estado que guarda su propio bienestar, la posibilidad que existe de medirlo de forma rigurosa y válida, y la relevancia de hacerlo para conocer, de forma directa, la experiencia de bienestar de los individuos como un insumo clave para la toma de decisiones.
- 2 Algunos de los títulos de publicaciones periódicas en los que se ha llevado a cabo la búsqueda incluyen: *Public Administration Quarterly*; *Public Administration Review*; *Public Affairs Quarterly*; *Journal of Public Administration Research and Theory*; *Revista de Administración Pública*; *Gestión y Política Pública*.
- 3 Me refiero a motivos que van más allá de lo evidente, como que los investigadores crean que el bienestar subjetivo no es un tema que le concierna a la administración pública como función o práctica de gobierno; que lo consideren un tema que debe ser atendido por otras disciplinas; que se piense que la ciencia de la administración pública puede aportar mucho más en otros ámbitos de indagación; o que, simplemente, el bienestar subjetivo aún no es del todo conocido por una masa crítica suficiente de investigadores como para que se constituya aún en una preocupación intelectual de la disciplina.
- 4 Además de un conjunto de burocracias, el Estado también está integrado por otras dos dimensiones: un sistema legal y la intención de constituirse en un foco de identidad colectiva (O'Donnell, 2004; PNUD, 2004).
- 5 Pressman y Wildavsky (1973) definían la política pública como una “cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias”. Por tanto, la política pública se podría definir como la formulación de una hipótesis de relación causal entre eventos o acciones humanas.

- 6 Las dos principales tradiciones históricas de estudio de la administración pública son la franco-hispánica y la germano-italiana. Ambas coinciden en que la administración pública se define como el Estado en acción y señalan “el papel rector de la administración interna, como la propia, incumbente y relativa al Estado de derecho” (Guerrero, 1989: 41).
- 7 Énfasis puesto aquí
- 8 Como se sabe, la idea moderna de ciudadano, que es la que prevalece hasta nuestros días, surgirá hasta finales del siglo XVIII.
- 9 Énfasis de cursivas puesto aquí.
- 10 Sólo como ilustración, el promedio de esperanza de vida al nacer en el mundo en 1820, siglo y medio después de cuando von Justi escribió sobre la ciencia de la policía, era de 26 años; en Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá era de 36 años y en África, Asia, Europa del Este y América Latina era de 24 años. (Maddison 2006). Una vez alcanzados los 10 o 15 años de edad, el promedio de vida podía elevarse hasta los 60 años de edad.
- 11 Énfasis puesto aquí.
- 12 El texto completo de la Constitución de Apatzingán se puede consultar en: [www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)
- 13 El marco jurídico, según Bonnin, comprende las “leyes administrativas fundamentales, las leyes y los reglamentos sobre el ejercicio de los derechos políticos, sobre los impuestos directos, la agricultura, la industria, y el comercio.” (Bonnin, 1812, en: Guerrero, 1986: 70).
- 14 Sobre el análisis del bienestar subjetivo desde la perspectiva de los dominios de vida, se puede consultar, por ejemplo, Van Praag y Ferrer-i-Carbonell (2008) y Rojas (2005).
- 15 Como se sabe, la literatura sobre bienes públicos es muy amplia. Asociado con la teoría económica neoclásica, se trata de un concepto que ha sido utilizado en la mayoría o quizá todas las ciencias sociales y adaptado a diferentes enfoques analíticos, desde la elección racional y elección colectiva hasta el neo-institucionalismo. Es un concepto útil para analizar problemas propios de la política pública y de la acción colectiva.
- 16 Desai (2002) hace un análisis histórico sobre por qué los bienes públicos se equipararon con el Estado cuando comenzó a construirse la teoría de bienes públicos. También analiza las razones detrás del retraimiento del Estado en la provisión de bienes públicos desde la década de 1970 y su efecto en la conceptualización de lo que se considera un bien público o privado.
- 17 A este respecto, Desai (2002:74) afirma: “en la actualidad y cada vez más en el futuro, la provisión de servicios públicos correrá a cargo de otros actores que, sin sustituir al Estado, complementarán cada vez más su papel de proveedor de bienes públicos. Dos de esos actores son la sociedad civil organizada, activa y comprometida, y las empresas privadas socialmente preocupadas”, incluyendo, en este último caso, el involucramiento de algunas empresas en la calidad del empleo, la equidad de género y el respeto a los derechos humanos, entre otros aspectos. Coleman (1988) llega a una conclusión similar al analizar el capital social, el cual considera que posee atributos propios de bien público.
- 18 Un ejemplo más de que, con algunas excepciones importantes, los bienes no son inherentemente públicos o privados sino producto de una decisión colectiva, es la tierra. A pesar de que la tierra es un bien rival y excluyente, muchas sociedades tradicionales o comunitarias conservan terrenos abiertos, no excluyentes y disponibles para todos para su explotación con fines de caza y pastoreo. Con base en la definición clásica, la tierra es un bien privado, pero en la práctica, algunas sociedades tradicionales o comunitarias deciden hacerlo público, en el sentido de que extienden los beneficios que puede otorgar un bien, como la tierra, a un grupo más amplio de personas (Kaul y Mendoza 2002).
- 19 El estudio de Rojas (2005) se basa en una encuesta aplicada en 2001 a 1,540 personas, en la Ciudad de México, el Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. La muestra de la encuesta estuvo balanceada por nivel de ingreso, género, y región urbana-rural. La encuesta se levantó en hogares (50%); sitios públicos (35%) y lugares de trabajo (15%).
- 20 La multi o interdisciplinariedad se caracteriza por: (a) tener una misma o similar orientación de los problemas; (b) poner énfasis en el carácter contextual de los problemas y asuntos que se abordan; (c) la multiplicidad de métodos empleados para analizar y comprender dichos problemas, y (d) una atención prioritaria en la dimensión y los valores humanos (Brewer 1999).
- 21 Por supuesto que los administradores públicos también tiene la capacidad y quizá incluso una posición privilegiada, para diseñar y conocer en la práctica la utilidad de las herramientas heurística. El punto más bien es que, desde la concepción de la AP como ciencia y diseño, los estudiosos de la AP tienen como un mandato esencial el identificar y construir herramientas heurísticas para diseñar políticas, para su implementación y en general para la comprensión de problemas públicos.
- 22 Aunque ha sido bien recibida en amplios círculos académicos e incluso aplicada en algunos contextos organizacionales específicos (por ejemplo en la BBC y algunos ámbitos institucionales del gobierno central del Reino Unido), la teoría del valor público es relativamente reciente y como tal aún está sujeta a precisiones y clarificaciones importantes—una crítica ilustrativa al desarrollo y uso actual del concepto se puede consultar en Williams y Shearer (2011). Incorporo aquí el concepto de creación de valor público como una función de la administración pública porque se trata de una propuesta teórica y conceptual que converge con el enfoque de bienestar subjetivo en una vinculación que se retroalimenta de forma

positiva. Reconociendo que el vínculo entre estos conceptos requiere de confirmación empírica para una más completa comprensión y validez, utilizo la idea de creación de valor público con una orientación normativa y didáctica, y para enfatizar la pertinencia del bienestar subjetivo para la administración pública.

23 Énfasis puesto aquí.

## INFORMACIÓN ADICIONAL

*Cómo citar:* Castellanos Cereceda, Roberto “La importancia y utilidad del bienestar subjetivo para y desde la administración pública” e-ISSN:2683-1643 Revista Buen Gobierno 28. Enero –Junio 2020 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México