

Nº 43  
2 EV.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**BASES TEORICO - CONCEPTUALES DE LA  
GERENCIA PUBLICA**

**T E S I S**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A :  
ADRIANA PLASENCIA DIAZ**

Asesorada por el  
DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D.F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**BASES TEORICO-CONCEPTUALES DE LA GERENCIA PUBLICA**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A**

**ADRIANA PLASENCIA DIAZ**

**Asesorada por el DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES**

**MEXICO, D.F. 1992.**

# INDICE GENERAL

<b>PRESENTACION</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO I LA TEORIA DEL CAMERALISMO</b>	<b>13</b>
1.1 El marco histórico y político del cameralismo	13
1.2 Hacia la definición del cameralismo	16
1.3 Antecedentes intelectuales del cameralismo	17
1.3.1 Los consejos de príncipes	17
1.3.2 Pensadores políticos	20
1.3.3 Fiscalistas austriacos	22
1.4 La teoría cameral de la administración pública	24
1.4.1 El cameralismo académico	25
1.4.2 La trilogía del conocimiento cameral: economía, cameralia y policía.	27
1.4.2.1 Economía	27
1.4.2.2 Cameralia	29
1.4.2.3 Policía	31

1.5 La esencia administrativa del cameralismo	33
---	----

## **CAPITULO II LA CAIDA DEL FEUDALISMO EN FRANCIA**

**37**

2.1 Exordio	37
-------------	----

2.2 Preámbulo histórico	37
-------------------------	----

2.3 El papel de la monarquía absoluta en la construcción del mundo moderno	39
--	----

2.3.1 Características funcionales del absolutismo	40
---	----

2.4 El ocaso de la monarquía francesa: la reforma sin ejecución	46
---	----

2.4.1 La precipitación del conflicto político: consecuencias de la reforma administrativa	47
---	----

## **CAPITULO III EL ADVENIMIENTO DEL MUNDO MODERNO**

**51**

3.1 La revolución francesa de 1789	51
------------------------------------	----

3.2 La organización de la sociedad y el Estado liberal	53
--	----

3.2.1 La sociedad liberal	53
---------------------------	----

3.2.2 La organización del Estado liberal	56
--	----

## **CAPITULO IV LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION 63**

<b>4.1 Prefacio</b>	<b>63</b>
4.1.1 Los elementos de la administración según Bonnín	65
4.1.2 Los principios de la administración	67
<b>4.2 Condiciones sociales y políticas en la España del siglo XIX</b>	<b>69</b>
<b>4.3 La ciencia de la administración en la España del siglo XIX</b>	<b>71</b>
4.3.1 Alejandro Oliván: la conceptualización de la ciencia de la administración	71
4.3.2 José Posada de Herrera: lecciones de administración	73
4.3.3 Manuel Ortíz de Zuñiga: el derecho administrativo español	75

## **CAPITULO V LA CIENCIA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA 79**

<b>5.1 La ciencia administrativa de Manuel Colmeiro</b>	<b>79</b>
5.1.1 Estado y gobierno	79
5.1.2 Administración pública	80
5.1.3 Fundamentos conceptuales de la ciencia administrativa	82
<b>5.2 La ciencia de la administración y la ciencia de la organización administrativa</b>	<b>86</b>

5.2.1 La ciencia de la administración	86
5.2.2 La ciencia de la organización administrativa	88
<b>CAPITULO VI CONDICIONES MATERIALES DE LA GERENCIA PUBLICA</b>	<b>93</b>
6.1 Preámbulo	93
6.2 Orígenes del capital	93
6.2.1 Cooperación	94
6.2.2 La división del trabajo	100
6.2.3 El desarrollo de la industria capitalista	104
<b>CAPITULO VII LA GERENCIA PUBLICA</b>	<b>107</b>
7.1 Proemio	107
7.2 Fundamentos históricos y conceptuales de la gerencia pública	108
7.3 La gerencia pública como proceso del Estado	113
7.3.1 La gerencia en la dirección administrativa del Estado	114
7.3.2 Areas especializadas de la gerencia pública	116
7.4 Conceptuación y objetivos	117

7.4.1	Facetas estructurales de la gerencia pública	119
7.5	La gerencia pública en la reforma del Estado	123
7.5.1	Redimensionamiento	125
7.5.1.1	Mejoramiento de la capacidad de gobierno	128
7.5.1.2	Incremento de la gobernabilidad	129
7.6	Hacia una nueva generación: los profesionales de la gerencia pública	130
7.6.1	La enseñanza de la gerencia pública	130
7.6.2	El perfil del gerente público	132
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>135</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>143</b>

## **P R E S E N T A C I O N**

La Universidad vive, una vez más, momentos coyunturales; sin embargo, ante la languidez que padece se abren posibilidades y perspectivas para reforzarla o quizá, para resucitarla.

Aquella máxima casa de estudios que albergó a las generaciones más lúcidas y brillantes de escritores, políticos, artistas y científicos en los años 50 y 60, y que posteriormente por diversas razones dejó de lado los principios de excelencia académica, para dar paso a las demandas de democratización educativa y gratuidad en la enseñanza.

El populismo mal entendido se fue apoderando del dinamismo universitario, y poco a poco, pero de manera constante y permanente, lo ha dejado casi inerte, limitando, aniquilando su capacidad productora y difusora del conocimiento.

Los tiempos que vive la Universidad corren a la par de los cambios que ocurren en el contexto mundial. Pero el tiempo de los universitarios es mucho más incierto. Nuestras directrices están encontradas y no parecen ceder. Creyéndose defensores de un populismo agotado plenamente rebasado por la realidad, grupos de pseudouniversitarios se oponen a las exigencias académicas por considerarlas arbitrarias y autoritarias.

La enseñanza requiere de esfuerzo y sacrificio pero sobre todo de capacidad y talento, por lo tanto es selectiva, más no por ello, antidemocrática.

La Universidad es responsabilidad de los universitarios (maestros, científicos, estudiantes y autoridades). Del diálogo abierto, sin mensajes ocultos, se podrán definir los nuevos caminos por los que debemos transitar.

Nuestra responsabilidad pues, como universitarios y como administradores públicos es promover el cambio. Oponerse a él, es olvidar que toda época es un período de transición. Sería ignorar la capacidad de los hombres por crear ideas e ideales. Sería también, aniquilar la posibilidad de un futuro fincado en probados valores del pasado.

Retomando viejas experiencias y recreando nuevas expectativas, podemos hacer frente no sólo al problema de la Universidad que crece amenazante, sino también a los problemas nacionales.

En este contexto, la gerencia pública reviste enorme importancia, tanto al interior como fuera de nuestra Casa de Estudios, pues de aquella depende el diseño de nuevas estrategias o mecanismos para la aplicación de políticas administrativas, sociales y económicas, fundamentadas en necesidades reales. Los administradores públicos, los nuevos gerentes públicos deberán enfrentarse al reto que nos impone nuestro momento histórico; no sólo como universitarios, para darle vigencia al pensamiento vasconceliano, esencia de la Universidad, sino también como mexicanos.

**"POR MI RAZA, HABLARA EL ESPIRITU"**

Ciudad Universitaria, Febrero 1992.

## INTRODUCCION

La administración pública es objeto de constantes transformaciones que derivan de las modificaciones que sufre el Estado moderno en el mundo entero.

Pero el estudio de los cambios en la administración pública no es novedoso, por el contrario, tratadistas de todos los tiempos han concentrado sus esfuerzos y pensamiento para mejorarla no sólo como una actividad estatal realizada al interior de la sociedad para beneficio de ésta, sino también como el medio a través del cual la acción administrativa puede ser más eficiente.

Desde una perspectiva endógena la administración pública ha sido analizada a partir de esquemas y modelos ajenos a su esencia. Ante la inexistencia de teorías que explicaran la actividad interna de la administración pública, teorías como la Tayloriana y modelos organizacionales elaborados para incrementar la productividad de las fábricas y las empresas privadas, fueron retomadas para hacer más eficiente la labor pública.

Sin embargo, la experiencia cotidiana demostró y demuestra la inaplicabilidad de estos métodos en las organizaciones públicas. Lo anterior es fácilmente verificable a partir de las diferencias existentes en las organizaciones privadas y públicas, ya que si bien es cierto que ambas tienen el mismo origen, el Estado moderno, su objetivo es totalmente diferente; mientras aquellas buscan el lucro y la ganancia por la ganancia misma, éstas buscan y promueven el bienestar social, el bien general, para consolidar a la sociedad y fortalecer al Estado.

En este sentido, la imposibilidad de hacer compatibles sus objetivos, evidencia la inaplicación de modelos privados a un contexto organizacional público.

Surge así, una inminente necesidad por analizar la actividad interna de la administración pública y la elaboración de teorías que impulsen la consecución de sus objetivos a partir de métodos y esquemas propios que mejoren la organización de la función pública.

La Gerencia Pública debe ser el fundamento teórico que establezca nuevos perfiles y modelos en el interior de la administración pública, para convertirse así, en promotor principal de una transformación administrativa que se traduzca en mejores niveles de vida, abriendo nuevas perspectivas de crecimiento, desarrollo y progreso de la sociedad junto con el Estado.

La idea del presente trabajo parte precisamente de la concepción de la gerencia pública como un elemento innovador y modernizador. Cabe aclarar que la gerencia pública no es sólo un concepto teórico o una doctrina temporal. Es un concepto teórico con utilidad práctica.

Si bien es cierto que la gerencia pública se encuentra constantemente en la mesa del debate analítico y teórico, también lo es el hecho de que esas reflexiones han conducido a la aplicación práctica de la misma en diversos programas emprendidos por algunos gobiernos latinoamericanos.

Al respecto, debemos señalar que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha desempeñado un importante papel en este tipo de actividades y ha sido el promotor principal de estudio sobre el desarrollo de una estrategia de cambio en el sector público de América Latina.

Las estrategias innovativas para mejorar de forma constante y permanente la función pública son impulsadas por investigaciones realizadas por diversos estudiosos de la región, entre los que destacan Bernardo Kliksberg como el principal exponente.

Tratamos pues, de puntualizar la importancia de la gerencia pública y para ello fue necesario, revisar sus antecedentes teóricos e históricos.

En el primer capítulo se presenta el cameralismo como el primer intento de desarrollar una ciencia administrativa; en el segundo se expone la situación histórico-política en la que se circunscribe el fin de la monarquía, y en el siguiente centramos la atención en la revolución francesa como el fenómeno que permite la consolidación del mundo moderno.

El capítulo IV trata los fundamentos teóricos y conceptuales que los principales tratadistas franceses y españoles acuñan para conformar la ciencia de la administración; en el siguiente capítulo se esboza el antecedente teórico directo de la gerencia pública, la ciencia de la organización administrativa, explicando en el último inciso de este apartado las diferencias entre ambas ciencias.

Finalmente, los capítulos VI y VII están dedicados a estudiar las condiciones materiales y sociales en las que surge la gerencia pública, su contenido teórico y conceptual, así como la profesionalización de la gerencia y la formación de los gerentes públicos como el medio modernizador del Estado.

Por último, es necesario señalar que el objetivo de este trabajo es explicar a la gerencia pública en cuanto a teoría, ya que su fase aplicativa debe ser objeto de estudio de otra investigación.

Lo anterior no significa que la teoría y la práctica sean opuestas. Por el contrario esta se nutre de aquella y viceversa. Empero, la investigación en la administración pública debe ser revalorada a partir de una praxis real, del trabajo en las oficinas gubernamentales, no de modelos y teorías que desconocen la realidad y la aniquilan por ignorancia.

**El trabajo gubernamental tiene un fondo y una forma, y aunque el fondo, la esencia de las acciones gubernamentales, es el objetivo principal de la administración pública, no debemos de perder de vista que en la administración pública, la forma adquiere la importancia del fondo; ahí, reside la relevancia de la gerencia pública.**

## **CAPITULO I. LA TEORIA DEL CAMERALISMO.**

### **1.1 El marco histórico y político del cameralismo.**

En este capítulo se analiza uno de los movimientos intelectuales, que constituye ser fundamental en la formación de la moderna ciencia de la administración, a saber: el cameralismo, el cual se remonta al surgimiento y consolidación del Estado absoluto alemán, y que estudia la actividad estatal desde la perspectiva administrativa. Su objeto de conocimiento lo constituye las prácticas gubernamentales realizadas en el seno de la sociedad con vistas a potenciar el poder del Estado, partiendo de la premisa que el bienestar del Estado es la felicidad de los súbditos.

El cameralismo es un movimiento doctrinario e ideológico cuyo desarrollo tiene lugar en el conjunto de países que forman el Sacro Imperio Romano-Germánico, principalmente en Prusia, durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Su desarrollo no es uniforme en Europa. Las raíces teóricas las encontramos en Prusia, donde el Estado absoluto crea las condiciones para desterrar las relaciones de vasallaje y servidumbre para acelerar el proceso de transición del feudalismo a la edad moderna.

El absolutismo en los países alemanes tiene características peculiares que lo distinguen de otros Estados. La coexistencia del Imperio y los principados determina la dualidad constitutiva de la vida política alemana. Los dominios prusianos estaban separados geográficamente, lo que impedía la unificación política en torno al Estado alemán.

La unificación territorial constituye uno de los objetivos esenciales de los principados para consolidar su poderío. Otra finalidad de los soberanos

prusianos consiste en aumentar el número de sus pobladores. Los Estados absolutos fundamentan su progreso con base en el número de sus habitantes. Prusia no es la excepción; de ahí, que sus gobernantes encaminarán sus esfuerzos al establecimiento de políticas demográficas que permitieran elevar sus niveles poblacionales. Las conquistas territoriales y las medidas mencionadas permiten alcanzar satisfactoriamente los objetivos demográficos. Es preciso señalar que el aumento poblacional no fue significativo sino hasta el reinado de Federico II, el Grande, en 1763. Para entonces, el Imperio Prusiano se consolida como potencia hegemónica en el mundo alemán y en torno a él, se logra la unificación alemana. "Hacia 1763, estando en el mando político Federico II el Grande, Prusia se había consolidado como cabeza del mundo alemán; había derrotado a su gran rival, Austria. Finalmente un principado periférico había conseguido establecer su hegemonía en el seno de los países de cultura y habla germánica".(1)

La singularidad del Estado absoluto alemán, fincada en una forma de organización social en la que no existe la autonomía municipal, genera una ideología estatal tendiente a justificar y prolongar la vida del Estado. Esta ideología, plasmada en la doctrina administrativa que el Estado absoluto alemán utilizaría para propiciar el bienestar económico y social para promover e impulsar el progreso intelectual y moral de los individuos, es conocida como el cameralismo. Fenómeno que abarca 3 centurias determinadas del siglo XVI al siglo XVIII.

Durante ese lapso el cameralismo evoluciona, tanto técnica como teóricamente, hasta llegar a constituir las ciencias camerales del siglo XVIII. Como doctrina y cuerpo de pensamiento se desarrolló en el siglo XVI y su esplendor comprende los dos siglos siguientes.

(1) Guerrero, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, p. 7.

La formación del cameralismo corresponde al surgimiento de los principados soberanos, cuyos propósitos fundamentales consisten en lograr el bienestar del Estado y la felicidad de sus súbditos. "La felicidad del Estado depende de la forma en que es capaz de mejorar las condiciones de vida de los individuos para asegurar su propia conservación." (2) Es un proceso histórico estrechamente relacionado con el surgimiento, consolidación y extinción del Estado absoluto alemán.

Su origen se encuentra en la cámara, institución en la que se fundamenta y ejerce el quehacer administrativo del Estado absoluto, "...Institución característica del Estado patrimonial y de la lucha del príncipe contra las fuerzas intermedias y locales en la fase central del Estado por capas: la cámara, órgano privado de gobierno en que el príncipe, ayudado por expertos dependientes de él y fieles a él, dirigía sus propios asuntos." (3)

En el medioevo las funciones de la cámara consistían en realizar operaciones financieras exclusivamente, pero a partir del siglo XVI, es concebida como la organización administrativa responsable del desarrollo integral de los súbditos y consecuentemente, del fortalecimiento del Estado.

La cámara constituye entonces, el espacio medular en el que se realizan las funciones administrativas gubernamentales. En este orden de ideas, es necesario recalcar la vinculación del cameralismo con premisas y condiciones históricas precisas.

(2) Uvalle, Ricardo, "Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía". p. 9.

(3) Schiera, Pierangelo, "Cameralismo", Diccionario de Política, letras A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. p. 206.

## 1.2 Hacia la definición del cameralismo.

Conforme se desenvuelve el Estado absoluto, el pensamiento cameral se transforma, y se establece entre sus postulados básicos la consecución de la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado a través del eficaz aprovechamiento de las capacidades y talentos del Estado.

Albion Small, teórico inglés, considera que "el cameralismo es primordialmente una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración." (4)

Así mismo, el cameralismo hace referencia al conjunto de procesos y trámites de carácter fiscal que efectúan las oficinas gubernamentales. Al respecto, Omar Guerrero, señala que "era la rutina en las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; y en sentido más amplio, constituyen ser los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se realiza en las oficinas administrativas." (5)

Así pues, los monarcas emplean la doctrina cameralista para impedir la desaparición del Estado absoluto y prolongar su existencia. Por tanto, se podría, para efectos del presente trabajo de investigación considerar al cameralismo como una tecnología del poder fundado en criterios de racionalidad y dominación.

(4) Guerrero, Omar, Op. Cit. p. 4.

(5) Ibid. p. 3.

### **1.3 Los antecedentes intelectuales del cameralismo.**

La ideología y práctica política que alimenta la actividad del Estado absoluto, el cameralismo se fundamenta en tres ramas de conocimientos: los Consejos de Príncipes, los Pensadores Políticos y los Fiscalistas Austriacos; ramas que conforman sus antecedentes intelectuales, y constituyen un objeto de análisis esencial para poder comprender la corriente histórica que nos ocupa.

#### **1.3.1 Los consejos de príncipes.**

Los consejos de príncipes son el conjunto de personalidades cuya función principal es asesorar al gobernante a partir del análisis de las situaciones que vive el Estado, la manera en que este debe implantar las políticas necesarias para promover el bienestar de los súbditos y consolidar su autonomía como principados y convertirse en reinos independientes. Esta concepción política tiene su origen en Europa durante la edad media y contribuye de manera directa a la formación del movimiento cameralista.

La retención del poder y su conservación dependen de la buena conducta, en términos políticos que el príncipe tenga. Los consejos señalan los excesos y abusos del poder. Son un recurso que los gobernantes tienen para verse a sí, como son y como pueden llegar a ser.

Los consejos de príncipes son obras de consejo, elaboran sus tratados en escritos que sólo eran conocidos por los gobernantes; sus consejos determinan que la política es tarea exclusiva de los soberanos, por lo que deben ser custodiados celosamente y no ser revelados a nadie. Para ellos, el establecimiento de un programa de acción que proponga mecanismos para fortalecer la estructura de la sociedad, revitalizar la economía y consolidar el poder del Estado absoluto, es condición sin equa non para el adecuado desenvolvimiento del Estado y que

posteriormente se convertirá en una técnica de los Estados modernos para fijar prioridades, proponer alternativas y alcanzar las metas que la sociedad se ha trazado. "La característica de los consejeros de príncipes alemanes, en contraste con los otros países, consiste en la idea programática de la instrumentación de los consejos. Esta idea es, precisamente, la fuente de inspiración de la que surgen las ideas cameralistas." (6)

Entre los máximos exponentes de los consejos de príncipes encontramos a Melchor Von Osse, Jorge Obrecht y Luis Von Seckendorff. Von Osse realiza un diagnóstico científico y objetivo de las condiciones en que se encontraba el Estado alemán, a partir del cual instrumenta un programa de acción, retomando ideas relacionadas con la policía. En su estudio hace patente la necesidad de prever circunstancias adversas, ya sean guerras o enfermedades de modo tal que el príncipe tenga la capacidad, en términos financieros y políticos, de hacer frente a esas situaciones. En 1555, siendo consejero escribe un documento llamado Testamento Político, en donde señala "...entre todos los pueblos sabios sin disputa, las magistraturas pueden proveer de hacer evidentes sus virtudes y destrezas de dos formas: primero en época de guerra, por medio de acciones importantes, proyectos sagaces, y la protección de los súbditos y las tierras; segundo, en tiempos de paz, mediante el orden y mantenimiento de un gobierno, una rama judicial y una policía recta, buena y piadosa." (7)

En su obra, Von Osse evidencia los defectos de la administración del reino pero también plantea las posibles soluciones para los problemas administrativos que se resumen en la inexperiencia y mal formación de los funcionarios públicos. Por ello, plantea la urgente necesidad de profesionalizar al servidor público; la administración gubernamental debe ser ejercida por hombres capaces y versados, instruidos en

(6) *Ibid.*, p.84

(7) *Ibid.*, p.85

las universidades, pues sólo así se podrán erradicar los males administrativos que aquejan al Estado. Su interés por elevar la formación profesional de los hombres del Estado es patente.

La idea del policía, junto con el análisis administrativo de Von Osse, permiten fortalecer las bases del movimiento cameralista, mismo que contribuye a la formación de la moderna ciencia de la administración.

Por otra parte, Jorge Obrecht escribe la *Secreta Política*, en la que enfatiza el carácter secreto de este arte, que sólo es develable a quienes detenta el poder. Los aspectos financieros y los ingresos estatales están presentes en su trabajo, así como la idea de policía, aunque de manera limitada pues hace referencia a cuestiones morales, relacionados al combate del vicio y del crimen. El autor especifica sobre las medidas de policía: "...registro de nacimientos; registro y protección de los huérfanos; registro y cuidado de jóvenes cuya vida este entre los 20 y 23 años; registro de vigilancia de los hombres de más de 23 años; registro de matrimonios; registro de inmigrantes que deseen adquirir la nacionalidad alemana y registro de defunciones." (8); actividades propias del Estado moderno.

Su aportación al pensamiento cameral se constata con el concepto de policía, considerada por él, como la fuerza principal a partir de la cual el Estado consolida su poder. Gracias a Obrecht, la ciencia de la policía cuenta con un antecedente que le permite perfilarse como la característica principal del movimiento cameralista.

Por su parte, a Luis Von Seckendorff le preocupa el desarrollo de las ideas de policía, concibiéndola como la forma de administración del Estado. "La ciencia de la policía se encamina al estudio del bienestar, el mantenimiento y mejoría de la población, en fin, al enriquecimiento de

(8) *Ibid.*, p.90

ella por medio de la promoción de sus potencias del trabajo. Tal es, la finalidad y la razón de ser de la administración pública." (9)

La obra de Seckendorff ocupa un lugar preponderante no sólo para el cameralismo, sino también para la ciencia de la policía y la moderna economía política. Sus planteamientos sobre la prosperidad estatal fundados en la importancia administrativa de los impuestos, determinan las líneas iniciales de pensamiento en el estudio de la economía política. Su visión social se hace patente al elaborar un programa político definido que "...se ha planteado incrementar la población del país y asignarle empleo, gracias a la seguridad de la libertad para producir e intercambiar. La idea se completa con una educación elemental obligatoria y un sistema impositivo directo que afecte ligeramente los ingresos más elevados y a la vez, incrementa el nivel de ocupación." (10)

En términos generales, los consejeros de príncipes establecen un sistema de aprendizaje del quehacer político, instruyen mediante consejos a la persona del príncipe para que asimile la arcanas que corresponden al arte del buen gobierno.

### **1.3.2. Pensadores políticos.**

En sus inicios, los cameralistas retomaron las aportaciones de diversos campos del conocimiento para formar la doctrina cameral. El pensamiento político es una de las ramas del conocimiento que lo conforman. Algunos de los autores que destacan como pensadores políticos y que contribuyen al proceso de formación del cameralismo son Pufendorff, Wolff y Thomasius.

(9) Ibid, p.93

(10) Ibid, p.91

Pufendorff, señala la obediencia que los súbditos deben profesar a los mandamientos del Estado, "aportar las relevantes nociones de conveniencia y deber, la primera tan cercana a la noción de la felicidad y la segunda tan importante para la noción de los deberes sociales." (11) en este aspecto, los cameralistas retoman la teoría del deber como indispensable para que los mandamientos del Estado sean acatados mediante la obediencia a las normas.

Thomasius emplea el concepto de felicidad en términos políticos es decir, su idea comprende todas las esferas relacionadas con el bienestar y el desarrollo de los individuos. Así se da la trilogía sociedad-Estado-Individuos "...Thomasius desarrolló la noción de felicidad como principio supremo de la conducta humana en la relación social ..." (12). La ciencias camerales, como ciencias propositivas, son el medio para conseguir la felicidad de los individuos, pues indican los caminos por donde el Estado debe transitar; son ciencias que tienden a mejorar la práctica gubernamental y administrativa para elevar las condiciones de vida de los individuos.

El concepto de bienestar de Wolff se fundamenta en aspectos como la vivienda, la alimentación, el trabajo, la salud y la educación, cuestiones claves en el desenvolvimiento de la doctrina cameral y más específicamente de la ciencia de la policía, constituyendo ser elementos de bienestar social que aluden a las condiciones de vida de los gobernados. Como concepto refleja si los beneficios son amplios o restringidos, nulos o escasos, beneficios que coadyuvan a la construcción de la felicidad material. Con base en estas ideas se desarrolla lo que se denominará la teoría del Estado de policía, sustentada en el establecimiento de un orden político o del Estado liberal que permita la consecución del progreso de los individuos.

(11) Ibid, p. 83

(12) Ibid, p. 84

Además, "Wolff ofrece la idea de bienestar como el anhelo más caro y la meta más concreta, pero que unido a la teoría de los derechos y deberes de los súbditos, tiene el cúmulo doble de seguridad, orden y tranquilidad, propio de las responsabilidades naturales del estado." (13)

Por tanto, felicidad y bienestar se relacionan, son el gran objetivo a cumplir por los Estados cameralistas y ambos conceptos se complementan como proyecto de vida en la medida en que el Estado sea capaz de dictar a los individuos de los elementos fundamentales que respondan como medios para alcanzar el progreso integral de la sociedad y del Estado.

### **1.3.3. Los fiscalistas austriacos.**

Otra contribución intelectual al cameralismo es el pensamiento fiscalista austriaco del siglo XVII. El fiscalismo tiene por objeto mejorar los procedimientos para elevar el monto de los ingresos públicos. Schiera define al fiscalismo como "la tendencia del Príncipe, que se da predominantemente en el campo institucional, por aumentar de cualquier modo sus ingresos con la finalidad de sufragar el esfuerzo financiero impuesto por el levantamiento de un ejército permanente y la formación de una burocracia profesional." (14) Así, para Jacobo Van Klaveren el fiscalismo "es la tendencia permanente del Estado encaminada al aumento de sus ingresos, sin atención estricta en los fines políticos, sociales o económicos del Estado, que son juzgados como ajenos." (15)

(13) *Ibid.*, p.91

(14) Schiera, Pierangelo, *Op. Cit.* p.296

(15) Guerrero, Omar. *Op. Cit.* p.97

El fiscalismo surge a la par del mercantilismo\*, de ahí, que se consideren sinónimos. Sin embargo, ambos movimientos hacen referencia a fenómenos distintos. Aquel se preocupa por mejorar las técnicas de recaudación fiscal; éste, el mercantilismo, busca el fortalecimiento del Estado hacia fuera, hacia los mercados internacionales.

El pensamiento cameral fue impulsado por el fiscalismo ya que este definió de manera concreta el objetivo de la cámara; de ser una institución meramente fiscal se convierte en el núcleo de la organización administrativa del Estado absoluto alemán.

Para algunos fiscalistas austriacos como Juan Joaquín Becher, Felipe Hornick, Guillermo Schroeder y Juan Cristóbal Dithmar, el común denominador de sus obras es la importancia que le otorgan a los ingresos estatales como medios para fortalecer el Estado. Retoman y comparten ideas de sus contemporáneos mercantilistas pero se distinguen de ellos por enfatizar la relevancia de las técnicas y procedimientos fiscales en sus obras.

Las aportaciones de Becher al cameralismo giran en torno a la idea de engrandecer al Estado mediante el incremento de su población y de los medios de subsistencia, "El fortalecimiento del Estado tiene como condición indispensable un incremento substancial de la población...; y el incremento, igualmente indispensable, de los medios de subsistencia de la población."(16)

(16) Guerrero, Omar. Op. Cit., p.99

\* *Concepción económica de los Estados que consiste en obtener ingresos procurando que la exportación del oro sea mayor que las importaciones de metal.* Ambrossoli, Mauro. Diccionario de Política, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Letras L-Z, pp.905-931.

Felipe G. Hornick señala "que el fomento de la agricultura, la minería; la producción de bienes materiales procesada dentro del país; el incremento de población que se dedique a las actividades productivas; la acuñación de oro y plata debe realizarse en el país; la preferencia de la producción nacional sobre las importaciones, las que se pagarán con mercancías y bienes y no con oro y plata y garantizar la ocupación y el trabajo de los súbditos son condiciones indispensables para aumentar la fortaleza del Estado."(17)

Las reglas expresadas por Hornick constituyen la médula del fiscalismo. Lo anterior, es fácilmente verificable al analizar las obras de Becher y Schroeder, quienes asimilan su postura y plantean que el tesoro estatal es la clave para proteger tanto a los súbditos como a los sectores oprimidos.

En sentido estricto, el pensamiento fiscalista austriaco se define como el estudio de las técnicas que permiten incrementar los ingresos estatales, mediante su abundante recaudación. Sin embargo, la intención de los fiscalistas permite recrear condiciones favorables tanto para el Estado como para la sociedad misma, pues a través de la consecución de los beneficios materiales se alcanza también el desarrollo integral de ambos.

#### **1.4 La teoría cameral de la administración pública.**

En el punto 1.1. se analiza los orígenes del movimiento cameralista, por lo que en este apartado se estudiará el cameralismo académico así como el surgimiento de las ciencias camerales.

Al respecto de la periodización histórica, Albion Small señala que los orígenes del cameralismo los encontramos a finales del siglo XV, se desarrolla en los siglos XVI, XVII y XVIII y subsiste hasta la primera mitad del XIX, distinguiendo entre el 'Cameralismo de Oficina',

(17) Ibid, p.100

correspondiente al lapso comprendido por los siglos XV, XVI y XVII, y el 'Cameratismo de los Libros' cuyo surgimiento data del siglo XVIII.

El siglo XVIII marca la transformación del cameralismo pues empieza a hablar de ciencias camerales integradas por las siguientes disciplinas del conocimiento: la economía, la policía y la cameralia. Además, se conviene en la necesidad de establecer una carrera universitaria cuyo objetivo sea la formación académica de los futuros funcionarios públicos del Estado absoluto. La profesión de Economía, Policía y Cameralística es instaurada y se constituye en un medio de enseñanza para fortalecer al Estado a través de la profesionalización del servicio estatal. Según Schiera, existe "... una fecha exacta que debe tomarse como fecha de nacimiento del cameralismo en sentido propio: 1727, año en que el rey de Prusia instituyó en las universidades de Halle, Franckfurt del Order las primeras cátedras de 'Ciencias Camerales'."(18)

#### **1.4.1. El cameralismo académico.**

El cameralismo manifiesta la relación de dependencia institucional de esta concepción administrativa con el Estado. Luego entonces, el cameralismo es la expresión histórica del Estado alemán, expresión que permite crear las condiciones indispensables para que aquél se consolide como la fuerza suprema de la sociedad, a la luz de la que guiará su destino. Por ello, "hablar de cameralismo significa abordar en términos directos una parte conspicua de la realidad política alemana del siglo XVIII." (19)

La enseñanza cameral revela el imperativo de que los funcionarios del Estado adquieran conocimientos sobre diversas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo estatal.

(18) Ibid, p. 202

(19) Ibid, p. 203

La cátedra cameralista tiene entre sus primeros expositores a los profesores alemanes de Halle y Franckfurt del Order, Simón P. Gasser y J. Cristobal Dithmar, quienes fundaron cátedras similares en las universidades de Austria y Suecia. De tal modo, el pensamiento cameral trasciende las fronteras alemanas y permea la ideología estatal europea del siglo XVIII y principios del XIX, e incluso se le considera como el antecedente directo de la ciencia de la administración acuñada por el francés C.J.B. Bonnín.

"Los alemanes no estuvieron conformes con que sólo se enseñaran las ciencias camerales en Halle y Franckfurt del Order, fundando cátedras similares en otras universidades. La formación cameral de los funcionarios públicos se extendió a Jena, Riltten, Leipzig, también fueron enseñadas en Uppsala, Suecia." (20)

El surgimiento de la nueva profesión, la cameralla, implica la formación de nuevos funcionarios públicos educados en el ámbito universitario, así como en el ejercicio mismo del poder y la administración. El cameralista encamina sus esfuerzos a conocer las debilidades y talentos del Estado para reforzar sus capacidades y suprimir sus deficiencias para que los súbditos se conviertan en seres productivos, sujetos de impuestos por parte del Estado, quien incrementará sus recursos vía las imposiciones establecidas. El poder del Estado depende de la capacidad con la que se aprovechan los recursos y talentos de los individuos.

Si bien es cierto que el cameralismo se desarrolla en las cátedras universitarias, éstas no limitan su desenvolvimiento en el cultivo de otras disciplinas y materias diversas, tales como la ciencia política o la ciencia de las finanzas. Cabe señalar que las ramas del saber que integran las ciencias camerales, economía, policía y cameralla, son tan bastas y amplias como el estudio científico del Estado, son tan ricas y abundantes como los problemas del Estado. Por tanto, el cameralismo es el campo de estudio consagrado fundamentalmente a quienes son funcionarios de Estado.

(20) Ibid, p.120

#### **1.4.2 La trilogía del conocimiento cameral: economía, cameralía y policía.**

Es preciso determinar el contenido de las ciencias camerales para entender su complejidad. Las ciencias camerales son ciencias de Estado cuyo objeto se refiere a la función del mismo, pero específicamente a su administración. Su propósito es determinar los medios necesarios que posibiliten el progreso efectivo del Estado. Omar Guerrero apunta que en términos generales, los cameralistas conciben de esa manera a las ciencias camerales.

Sin embargo, sus opiniones se diversifican al referirse a cada una por separado, aunque concuerdan en la importancia que representan como tecnologías de poder "tanto la economía como la policía y la cameralía son ciencias cultivadas desde una óptica administrativa, lo cual significa que su producción y aprovechamiento se relacionan con la compleja actividad administrativa del Estado. Por ello, las ciencias camerales corresponden a una sociedad históricamente dada; una sociedad donde las resistencias feudales obstruyen el advenimiento de la vida moderna. Cada una de las ciencias mencionadas juega un papel activo para conseguir tal propósito." (21)

##### **1.4.2.1 Economía.**

La ciencia económica tiene como objeto de estudio los asuntos referidos a la producción, distribución, circulación y consumo de mercancías o servicios que posibilitan el aumento de la riqueza individual o estatal. Los cultivadores de la economía ven en ella a la fuerza material que coadyuva a la consecución de la felicidad y el bienestar de los gobernados. De ahí, que en sus diversas acepciones sobre la economía hablen de actividades económicas, rurales y urbanas, de fuerzas productivas y de la tierra como fuente de riqueza y prosperidad para los súbditos; es importante recordar que el cameralismo se desarrolló

(21) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., pp. 11-12

durante el proceso de gestación de la teoría fisiócrata; por tanto, no es casuística la importancia que le otorgan los cameralistas a la tierra y a las fuerzas productivas, cuestiones fundamentales de la fisiocracia "cierto número de economistas franceses de la segunda mitad del siglo XVIII ...quisieron señalar su propia doctrina que según su opinión se desarrolla bajo la bandera del gobierno de la naturaleza ... dejando libre el desahogo a las energías naturales de la sociedad como único modo para producir efectivamente un beneficio real y duradero para el Estado." (22)

Dithmar por su parte, señala que "la ciencia económica o arte de la economía y la dirección, enseña como puede obtenerse el bienestar y la riqueza, gracias a la actividad económica rural y urbana y por la consecuencia de la felicidad temporal." (23) en su concepción es clara la influencia de la corriente mercantilista, así como del pensamiento político de Pufendorff y Thomasius, influencia intensiva en las ideas de Zincke.

Considerado por Bobbio como el último exponente del cameralismo académico, Jorge Enrique Zincke se refiere a la economía como "una doctrina o ciencia práctica con base en la cual se aplican, de acuerdo a la sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por todas las fuerzas del cuerpo y del espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, en lo que se considera superfluo para los casos de necesidad." (24)

(22) Ambrossoli, Mauro. "Fisiocracia", Diccionario de Política, Letras A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, p.714

(23) Guerrero, Omar. Op. Cit., p.21

(24) Ibid, p.21

Otros cultivadores cameralistas tienen una idea de la economía completamente diferente a la de los autores aquí citados. Para algunos, es la ciencia globalizadora que contiene a la policía y a la cameralia, como Andreas Berch; para otros, tales como Schreber y Ludewig, la ciencia económica comprende las disciplinas más diversas pero de algún modo se enfocan al desarrollo del Estado, objetivo primordial de las ciencias camerales en su conjunto.

La economía gira en torno a la vida del individuo integrado en una colectividad. Su afán es incentivar la productividad de los gobernados y del Estado, cuya finalidad será equilibrar las fuerzas productivas, distribuir equitativamente las riquezas materiales para administrar en la abundancia y no en la pobreza.

#### **1.4.2.2. Cameralia.**

La cameralia tiene por objeto estudiar el mejoramiento y aprovechamiento de los bienes y el patrimonio del Estado. Los cameralistas, sostienen que el bienestar del Estado dependen del caudal de los ingresos públicos que su hacienda recaude, siguiendo la línea de pensamiento de sus antecesores, los fiscalistas austriacos, y en sus definiciones consideran a la cameralia como el medio a través del cual el monarca y el Estado puede allegarse de los recursos necesarios, no sólo para su desarrollo, sino también para la conservación y consolidación de su fuerza suprema. El aprovechamiento de los recursos estatales debe realizarse de acuerdo a criterios de racionalidad, mediante la aplicación de técnicas y tecnologías adecuadas; de otra manera, la explotación irracional de los bienes con que se cuenta provocará un detrimento en los niveles de vida de la sociedad.

La concepción de Zincke resume en buena parte lo expuesto "es una ciencia práctica por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, a través de un buen manejo económico

del país y una buena administración para el bien del príncipe y del Estado." (25)

Los cultivadores del pensamiento cameral no consideran a los ingresos públicos sino como medios esenciales que permitan la conservación del Estado y de la comunidad a través del logro de su felicidad y bienestar. Como disciplina, la cameralia propone incrementarlos y aprovecharlos de acuerdo a las demandas de la colectividad. A partir de ésta idea , los cameralistas manejan la noción de administración entendida como las actividades encaminadas a beneficiar y proteger el interés público.

Riddley considera a la cameralística como "la disciplina administrativa que habilita el gobierno para desempeñar en la administración del patrimonio estatal, tanto en la acción administrativa misma, como en lo concerniente a la forma de llevarla a cabo, es decir, el qué y el cómo del arte de la ciencia de la administración." (26) de éste modo, la racionalidad es un concepto presente en su idea de cameralia. Conocer, administrar y explotar racionalmente los recursos estatales es el objeto de la cameralia; sólo así, el Estado puede desarrollar sus fuerzas, sean naturales, industriales o financieras y eliminar los obstáculos que impiden el sano desenvolvimiento de la sociedad y por ende, del propio Estado.

(25) Ibid, p.22

(26) Ibid, p.34

### **1.4.2.3 Policia.**

La tercera rama de conocimiento que integra al cameralismo es la ciencia de la policia, idea retomada de la polis (ciudad) griega, se asocia a conseguir el desarrollo integral del ser humano. "La policia en Grecia se preocupa por dotar a los ciudadanos de condiciones de vida procurando lo mejor para hacer posible el desenvolvimiento común." (27) elevar los niveles de bienestar, seguridad y proteccion, así como mantener la paz y la armonia del espíritu constituyen la esencia, la razon de ser de la policia.

Las dos rasgos más característicos del genio griego son, sin duda, el amor a la belleza y el cultivo intelectual. Su sensibilidad para lo bello se testimonia en admirables realizaciones artísticas. Su genio intelectual se traduce en un incesante estudio de los problemas concernientes al universo y al hombre. Por ello, los griegos son grandes motores del estudio científico y filosófico. En éste sentido, la policia crea las condiciones materiales y políticas para que el pueblo helénico sea autor de una gran cultura.

Mientras que en la Ciudad-Estado la policia es un modo de convivencia, en el Estado monárquico es una tecnología del poder estatal tendiente a mejorar la vida social con apego a las condiciones históricas que corresponden. Los griegos hacen referencia a la policia como un modo de acción política, una práctica que contiene el equilibrio entre los ciudadanos y los gobernantes. Pero además, busca incrementar las virtudes morales, físicas e intelectuales de los individuos; una sociedad sana tiene un Estado sano; un Estado sano es un Estado política, económica y socialmente fuerte, grande en virtud y poder.

(27) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., p.2

En el Estado absoluto, la policía adquiere un carácter diferente, las nuevas relaciones sociales y de producción, la creciente complejidad de la organización jurídico-política en que se sustentan aquellas, le confieren otros rasgos que se identifican con el contexto histórico al que pertenece. Se trata de un modo de producción diferente, el capitalista, que aún no gana la guerra frente a los últimos rezagos feudales pero que le da una fuerte batalla hasta exterminarlos para el siglo XIX.

En su desarrollo como ciencia, la policía presenta dos momentos: durante el cameralismo, desarrollado en Alemania y Austria, y posteriormente en Francia y España, como ciencia no cameral. Los cameralistas consideran a la policía, al igual que la economía y la cameralia como una ciencia relacionada con las actividades administrativas del Estado absoluto. A la policía le corresponde velar por la seguridad interna y externa del Estado "la ciencia de la policía enseña como mantener el sistema interno y externo del Estado con buena policía y orden, en función de la felicidad general.... la policía es la vida y el alma del Estado". (28), escribe Dithmar. Pero también, debe impulsar el mejoramiento de las condiciones materiales e intelectuales de los individuos.

La policía es una ciencia optimista y positiva; el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos son las premisas básicas que determinan su acción, el Estado como órgano de dominación apegado a criterios de racionalidad, debe cuidar por la seguridad de los individuos y brindarles los satisfactores indispensables que le permitan vivir mejor. El gozar de los medios de subsistencia necesarios, propicia que los individuos se conviertan en seres productivos, capaces y talentosos, portadores de su felicidad y del bienestar del Estado. Como fuerza constructiva, la policía asegura el sano desenvolvimiento de la vida social y estatal.

(28) Guerrero, Omar.Op.Cit.p.23

## 1.5 La esencia administrativa del cameralismo.

La formación de las ciencias camerales no es obra del 'espíritu humano', como diría Hegel, sino que tiene raíces intelectuales de campos de estudio conexos y los autores han hecho un importante esfuerzo de traducción del lenguaje administrativo para explicar la actividad del Estado. La formación del cameralismo demuestra que las ramas del saber científico referidas al estudio del Estado, retoman o desechan todo aquello que es útil.

La esencia administrativa del cameralismo se ubica en la ciencia de la policía, entendida como uno de los principales medios para conseguir el bienestar y la felicidad de los individuos y del Estado, es considerada como la fuerza del Estado, el eje de la vida estatal.

Las reflexiones de Justi sobre la ciencia de la policía permiten conceptualizarla y definirla. Sus aportaciones se fundamentan en la distinción que hacen entre la política y la policía.

Dicho autor señala que "la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro y es su principal ocupación instruirse de la conducta de las acciones de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman y tomar las medidas necesarias para prevenirlas".(29)

También afirma que la policía busca "asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y a establecer un buen orden entre ellos".(30)

(29) *Ibid.*, p.21

(30) *Ibid.*, p.22

Política y policía tienen un sólo propósito: el fortalecer al Estado desarrollando la sociedad; sin embargo, los medios que utilizan son distintos. La política se ocupa de la seguridad interna y externa, mientras que la policía desarrolla las potencias del Estado propiciando el desenvolvimiento óptimo de los individuos.

La policía es una ciencia que estudia todos los aspectos de la vida en sociedad para mejorarla y así conseguir la consolidación del poder estatal como poder racional y constructivo. Comprende materias como la agricultura, el comercio, la medicina, la educación, la religión, la recreación. Reconoce que no hay Estado productivo sin una sociedad productiva; sólo a través de la prosperidad de la sociedad, el Estado consigue su prosperidad.

En este sentido, las acciones del Estado se encaminan para dotar a los súbditos de los satisfactores materiales y espirituales que les permiten acceder a mejores niveles de vida.

El campo de actividad de la policía es el espacio del Estado. La policía es la fuerza que vincula al Estado con la sociedad mediante acciones administrativas "es la actividad administrativa del Estado, lo cual significa que el modo de hacer presente en la vida social la acción del Estado, es lo que hoy día se denomina la administración pública. Entonces, la policía es la manifestación administrativa que asume para dar cumplimiento a los cometidos que lo benefician, beneficiando a la sociedad." (31)

Al respecto Justi plantea que "la policía tienen dos significados 'uno extendido y otro limitado'; en el primero se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar 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, el descubrimiento de minas, las (31) Ibid, p.23.

maderas, los bosques, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas". (32)

En el otro sentido, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran hacerle la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir y edificar ciudades que les procuren un sitio seguro y cómodo". (33)

La concepción del individuo en el basamento doctrinario de la policía es distinta al concepto de individuo en el medioevo. En éste, el hombre se sitúa en su relación con la tierra.

Esta nueva situación terrenal es reflejo de las transformaciones que se llevan a cabo en el seno de la decadente sociedad feudal. La policía como doctrina del Estado absoluto permite que los cambios se agilicen en favor de la vida moderna.

El sustento teórico de la policía lo integran la idea de felicidad, bienestar y progreso para el Estado y para los individuos. Por tanto, el Estado tiene a su cargo crear las condiciones que coadyuvan al progreso de la sociedad; mediante el brazo benefactor que es actividad ardua, la sociedad puede fortalecerse "en la doctrina de la policía que concibe una sociedad débil que, para fortalecerse y desarrollarse, necesita del poder benefactor del Estado " (34) Luego entonces, el Estado dirige a los individuos, los organiza y aprovecha los recursos de la sociedad, erigiéndose en el administrador de la vida social.

El Estado administra y organiza los recursos y las capacidades existentes para fortalecer la relación que se establece entre él y los súbditos. En suma, la policía encamina sus esfuerzos para que los individuos se desarrollen integralmente; de ello depende la consolidación y conservación del Estado.

(32) *Ibid.*, p.24

(33) *Ibid.*, p.24.

(34) Uvalle, Ricardo. *Op.Cit.* p.33

## **CAPITULO II. LA CAIDA DEL FEUDALISMO EN FRANCIA.**

### **2.1. Exordio.**

Los países alemanes fueron escenario de la ciencia cameral, sin embargo, el nacimiento de la ciencia de la administración pública no se da en esos territorios. Francia presencia el nacimiento de la nueva ciencia a partir de la conformación del Estado moderno y la sociedad civil. Por tanto, conocer a fondo las causas del agotamiento del antiguo régimen y el consecuente establecimiento del capitalismo como modo de vida en la región gala es inevitable para entender la esencia y contenido de la administración pública.

### **2.2 Preámbulo histórico.**

Resulta imprescindible analizar las condiciones históricas, económicas y políticas en que se circunscribe el agotamiento del feudalismo y la consolidación de la monarquía como antecedente del capitalismo.

El siglo XVIII representa un punto clave en la historia de la humanidad. Es el período donde se consolida la formación y el desenvolvimiento del Estado moderno, siendo el absolutismo la etapa en la que se crearon las condiciones para fortalecer al capitalismo como modo de producción.

El derrumbe del sistema feudal transcurre del siglo XVI, hasta concluir con el triunfo de la burguesía en el siglo XVIII.

Varias causas determinan la abolición del feudalismo, entre ellas destacan las siguientes:

El feudalismo pierde fuerza cuando se aceleran los nuevos descubrimientos en América que son base de la revolución económica en Europa, pues con ellos se desarrolla el mercantilismo.

Por consiguiente, "la riqueza ya no viene sólo de la renta fundiaria, sino también de la mercancía dinero" (1) La posesión de la riqueza se convierte muy pronto en un fin en sí misma, impulsando con ello, la economía de intercambio.

El intercambio mercantil rompe con las relaciones de autoconsumo, característica fundamental del régimen feudal. El autoabastecimiento agrícola deja de ser suficiente; disminuyendo así, el poder feudal ya que sólo era posible mientras pudiera bastarse a sí mismo.

Sobrevive el agotamiento en el sistema de producción feudal, ya que sus capacidades declinan. Su caída y la creciente demanda de capital, provocan que los siervos abandonen el campo y se instalen en las ciudades. Para Marx, "el tránsito del régimen feudal de producción se opera de un doble modo. El productor se convierte en comerciante y capitalista por oposición a la economía natural agrícola y el artesanado gremial vinculado por la industria urbana de la edad media"(2)

La separación de los medios de producción por parte de los productores directos y la fragmentación del campesinado, que en su mayoría pagaban una renta en dinero o especie por la utilización de la tierra, dejan de hacerlo con prestaciones de los señores feudales lo que logra elevarlos a la categoría de productores independientes.

Finalmente, las luchas entre los núcleos feudales, su alianza y los contrastes económicos, así como la centralización del Estado en forma de monarquía permiten el acceso a la nueva sociedad civil.

De los siervos de la Edad Media surgen los hombres libres de las primeras ciudades y de los estamentos urbanos emergen los primeros elementos de la burguesía.

(1) Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. p. 5

(2) Marx, Carlos. El capital. p. 323

### **2.3 El papel de la monarquía absoluta en la construcción del mundo moderno.**

El agotamiento histórico de la forma de producción feudal provoca el surgimiento de la monarquía absoluta, producto del renacimiento. Los siglos XVII y XVIII son el tiempo histórico y político donde se inserta el desarrollo de la economía capitalista.

Uno de los elementos sobresalientes del período es que el poder descentralizado en los feudos se concentra en la persona del monarca. La fragmentación de los estamentos, así como la pérdida del poder económico de la nobleza feudal, producto de un desequilibrio en la economía y sociedad europeas de los siglos XIV y XV, constatan que el período de la dominación política de la nobleza feudal había perecido.

"La unidad celular de la opresión política y económica del campesinado se vió gravemente debilitada y en peligro de disolución. El poder de clases de los señores feudales quedó pues, directamente amenazado por la desaparición gradual de la servidumbre. El resultado fue un desplazamiento de la cohesión política en un sentido ascendente hacia una cima centralizado y militarizado: el Estado absolutista ". (3)

El fin de la servidumbre, la aparición de la economía capitalista, las rupturas y conflictos de la aristocracia feudal que merman su poder frente a la naciente burguesía, la diferencia social del campesinado y la expansión del pequeño productor, constituyen los primeros avances hacia la edad moderna.

Pero las grandes transformaciones de orden económico no modifican sustancialmente la escena política, hasta que la correlación de las nuevas fuerzas sociales dadas entre el campesinado y la burguesía definen el orden político de la burguesía que contiene elementos feudales; pero en el campo económico, la sociedad era cada vez más burguesa. El Estado absolutista "estuvo, a pesar de todo, constante y

(3) Anderson, Perry. El Estado absolutista, p.14

profundamente sobredeterminado por el crecimiento del capitalismo en el seno de las formaciones sociales mixtas en el primer período moderno".(4)

### **2.3.1 Características funcionales del absolutismo.**

El absolutismo se caracteriza por una combinación de relaciones de producción feudal en proceso de extinción y las formas de producción capitalista en gestación. En otras palabras, el absolutismo empieza a sustituir al sistema político y económico del feudalismo. Sin instituciones que dan forma a las estructuras en que sustentaría su poder el Estado moderno.

El ejército, la burocracia, los impuestos, el comercio y la diplomacia son instituciones con orientación burguesa que reflejan la existencia de una nobleza debilitada y deseosa de reforzar su dominio, pues toman su esencia del contexto feudal pero se adecúan a las nuevas condiciones históricas impuestas por la burguesía. Pero estas instituciones respondían a intereses y condiciones históricas que permitirían posteriormente el ascenso pleno y consolidado de la burguesía al poder.

Cada una de las nuevas estructuras tiene rasgos propios que evolucionan de acuerdo al desarrollo de condiciones históricas en que surgen y se consolidan como parte fundamental del Estado burgués.

Siendo el Estado absolutista un Estado centralizado, el ejército tiene un papel importante como órgano creado de acuerdo a una "...división sistemática y jerárquica del trabajo ..." (5) la función del ejército corresponde a los intereses de la nobleza feudal cuya profesión era la guerra. Los nobles armaban a sus ejércitos, reclutando a mercenarios extranjeros.

(4) Ibid, p.35

(5) Marx, Carlos. El dieciocho brumario, p.340

Los Estados absolutistas de Europa Occidental reclutaban a sus ejércitos fuera de sus fronteras. De esta manera protegían al campesinado, asegurándose de no agotar la mano de obra eficiente y capaz. Las finanzas públicas destinaban una gran parte del gasto estatal al mantenimiento y engrosamiento de las filas militares. En Prusia, por ejemplo, "el ejército aumentó de 80,000 a 200,000 soldados bajo Federico II (la relación soldado/población más alta de cualquier país de Europa). La producción de regimientos extranjeros reclutados a la fuerza en el exterior se aumentó deliberadamente con objeto de conservar la limitada población productiva del interior". (6)

La función de los ejércitos consiste en invadir y apropiarse de territorios con el fin de expandir las fuerzas del poder estatal. La posesión de tierras es el objetivo de los nobles y príncipes y el medio común para adquirirlas es la guerra. La dominación nobiliaria estaba determinada por la expansión territorial. Por tanto, era necesario tener un territorio cuyas fronteras podían ser ampliadas de acuerdo a la fortuna que tuvieran los ejércitos en el campo de batalla.

La burocracia, el sistema de impuestos y el comercio están estrechamente vinculados, puesto que la burocracia estaba destinada a llevar a cabo la política económica absolutista cuyos principales objetivos consistían en el establecimiento de un mercado interno unificado y un sistema de imposición que gravaba sobre todo a los más pobres, "...es indudable que de todos los males que afligían a los campesinos, los que sufrían con más dolor y menos paciencia eran los que provenían de las cargas de la guerra y de los impuestos prácticamente en todas partes, el tremendo peso de los impuestos cayó sobre los más pobres ... la clase señorial, en la práctica estaba realmente exenta del impuesto directo ..." (7)

(6) Anderson, Perry. Op. Cit., p.271

(7) Ibid, p.28

La venta de cargos en el aparato estatal constituye una práctica cotidiana en el régimen absolutista. Mediante la compra de posiciones públicas, la nobleza feudal se integra al Estado absolutista; de ésta manera, seguirá gozando de los privilegios que devengan del cargo. Era una forma de mantenerse en la cima de la jerarquía social. La burguesía por su parte, participa en la adquisición de cargos públicos, lo cual le permite ingresar a la esfera política y tiempo después ganarle terreno a la nobleza. "La integración de la compra privada y de la herencia de posiciones y honores públicos, también pone de manifiesto su posición subordinada dentro de un sistema político feudal en el que la nobleza se situó siempre, necesariamente, en la cúspide". (8)

Asimismo, la venta de cargos se convierte en el medio para que tanto la nobleza como la burguesía obtuvieran ingresos y rentas en dinero.

El sistema de exacciones creado para financiar la guerra, trae beneficios para la nobleza y su funcionamiento ayudó a solventar los gastos de la guerra. Los impuestos no estaban concebidos dentro de un criterio de justicia y equidad. Por el contrario, las imposiciones pesaban directamente sobre el campesinado, lo que condujo a levantamientos violentos y rebeliones que convulsionaron agudamente al Estado, mientras que la clase señorial estaba prácticamente exenta del pago de cualquier carga fiscal.

El comercio es otra de las actividades externas del Estado absolutista. Fundamentado en la lógica del mercantilismo, el comercio exige la supresión de barreras internas que impiden la circulación de mercancías dentro del reino. Gracias al comercio, las manufacturas en serie y la organización de artesanos en gremios proliferan en toda Europa y permite la intervención del Estado en la economía.

Por otra parte, la intensificación del comercio estuvo estrechamente vinculada a la expansión de las ciudades y al fortalecimiento económico

(8) Ibid, p.29

de los centros urbanos pues los gremios y las pequeñas organizaciones fabriles (talleres) se concentran en éstos. Las ferias comerciales se realizan en las ciudades más desarrolladas, lo que dá a las empresas manufactureras la oportunidad de ofrecer sus productos y conocer las innovaciones y artículos de otras latitudes.

El desenvolvimiento de la marina impulsa también el desarrollo del comercio. En el siglo XVI, los navíos ingleses realizan constantes incursiones a China y la India, así como en las Antillas. Además, disfrutaban del monopolio del comercio de los esclavos en las colonias españolas. Todo ello les proporciona ganancias que les permitirían acrecentar su importancia mercantil y política.

La diplomacia es también una de las grandes instituciones creadas por el absolutismo, "inaugurada en la reducida área de Italia en el siglo XV, institucionalizada en el mismo país con la paz de Lodi, y adoptada en España, Francia, Inglaterra, Alemania y toda Europa en el siglo XVI". (9)

La diplomacia absolutista se desarrolla con base al contexto histórico-político de la monarquía. Debido a la ausencia de un sistema internacional de Estados, en el que existieran relaciones entre los Estados-nación la actividad diplomática se reduce a visitas esporádicas realizadas por funcionarios estatales, cuya obligación consiste en mantener las relaciones en buenos términos, afianzando el poderío estatal mediante la unión matrimonial de las familias reinantes; aunque éstas no siempre tuvieron un desenlace favorable, pues en ocasiones la consumación de un pacto nupcial y el esperado goce político terminaba en enfrentamientos violentos; en una palabra, en guerra.

Estructuras como el ejército, la burocracia, la diplomacia, "revelan la acción a distancia de la nueva economía (la capitalista) que se abría paso en el marco de un sistema más antiguo". (10)

(9) *Ibid.*, p.30

(10) Uvalle B., Ricardo. El gobierno en acción, p.119

Finalmente la personificación de la autoridad en el monarca, el proteccionismo y la expansión ultramarina engrandecen la monarquía absoluta, pero beneficiaban también a la burguesía y provoca la inconformidad y el descontento de los franceses con respecto a sus condiciones de vida. La acción del rey, los abusos y atropellos que cometen los gobernantes absolutos, alimentan el descontento de los súbditos, quienes reaccionan ante la injusticia y se levantan en contra de los excesos y arbitrariedades del soberano.

La naciente burguesía enarbola como bandera la ideología liberal y hace suyas las demandas de libertad, igualdad, fraternidad y participación de mejores condiciones de vida en favor de las clases asalariadas y de los campesinos.

"Después de dos siglos de dominación, la monarquía llega a su fin en el siglo XVIII. El Estado absoluto sucumbe ante el fragor de las revoluciones burguesas"(11) Ahora la burguesía ya no se conforma con ser la fuerza económica preponderante, sino que buscan poder político, para de ésta forma erigirse como la clase dominante, y es aquí, donde surge la contradicción entre el Estado absoluto y la burguesía. La amenaza de la revolución pesaba ya sobre Europa. Al igual que Inglaterra, Francia es de las primeras naciones que se revelan en contra del poder de la monarquía. Concientes de la necesidad de transformar el modo de vida de sus pueblos, realizan reformas tanto administrativas como políticas para acceder a un nuevo mundo. Un nuevo mundo permeado por la ideología de la naciente clase burguesa, de la clase que caracterizará a una sociedad diferente y a un Estado distinto.

En Francia la industria y el comercio estaban monopolizados por los artesanos. La introducción del maquinismo y la creación de la gran industria, junto al incremento del comercio marítimo, contribuye a la acumulación de capitales en gran escala.

(11) *Ibid*, p.120

Así, los descubrimientos geográficos y la ampliación de mercados, el auge del comercio, el aumento de la producción agrícola y la revolución científica del siglo XVII, son los factores que permiten el desarrollo de la acumulación de capital.

La acumulación capitalista al expandirse y crecer, necesita de un sustento ideológico diferente, de una concepción que le permita desarrollarse y destruir por completo los últimos vestigios de la antigua sociedad feudal.

La burguesía como potencia económica y promotora del cambio busca el poder político. "La burguesía si bien era beneficiada con la acumulación del capital no era la que determinaba la reglamentación de tal proceso, porque al no tener el poder político, era el Estado absoluto el que elaboraba y ejecutaba la legislación económica" (12)

La fuerza de la nobleza y la aristocracia, retrasaba las transformaciones modernas. Sin embargo, la burguesía gana la guerra, "la nobleza fue la primera clase que adquirió los poderes del rey junto con el clero. Los nobles eran dueños de las tierras y en muchos casos tenían soldados a su disposición. El clero actuaba como consejero y tenía mucha influencia sobre las masas. Luego surgió la clase capitalista, derivada del comerciante, que con el tiempo fue incrementando sus fuerzas hasta tomar su poder". (13)

(12) Gringas, André. Los fundamentos de la administración en la Industria. págs. 61-64.

(13) Anderson, Perry. Op. Cit. pág.274.

## **2.4 El ocaso de la monarquía francesa: la reforma sin ejecución.**

El declive del absolutismo francés es producto del debilitamiento de sus capacidades y potencias organizadas de manera central.

Después de dos siglos de dominación absoluta, la monarquía no puede contener los avances de la sociedad. La caída de la aristocracia feudal provoca no sólo la centralización del poder sino la acumulación excesiva de actividades que la sociedad podía realizar.

El Estado francés intenta amortiguar su caída mediante la instauración de una reforma estructural realizada en el marco del propio absolutismo para rehabilitarlo.

La reforma tiene como objetivo la asimilación pacífica de las fuerzas liberales en las estructuras monárquicas. De ésta manera, el poderío estatal disminuye mientras la presencia de la sociedad cobra mayor importancia.

Así, las instituciones centralizadas son reformadas para evitar el divorcio por las necesidades de la sociedad. Se conceden libertades para que la vida individual tenga mayor expresión, se respeta la propiedad privada y se impulsa la participación ciudadana sin destruir o dañar al Estado.

En 1775, Roberto Jacobo Turgot elabora un diagnóstico crítico de la situación francesa. El documento llamado Las Memorias Administrativas señala las debilidades del Estado e intenta subsanarlas a través de un paquete de propuestas que se convirtieron en la reforma estructural del Estado francés.

Concedor de las realidades y de las leyes que rigen los movimientos del poder, Turgot advierte a Luis XVI los riesgos que pueden desencadenarse si la monarquía no consigue despertar un espíritu público y un sentimiento de identificación nacional entre la población.

Con la reforma, los privilegios de la aristocracia palaciega se vieron afectados ya que ésta consistía principalmente en fortalecer la vida individual, al pueblo, a las provincias para fortalecer al Estado. Francia no contaba con una constitución política por lo que Turgot plantea la necesidad de redactar una, aunque esto significará limitar el poder estatal y reconocer la igualdad jurídica de los hombres, así como su derecho a la propiedad.

Ante esta situación Luis XVI, rey de Francia no apoya plenamente la reforma y opta por proteger el orden establecido.

El absolutismo francés en su individualidad histórica, sufre un reajuste significativo en las estructuras de poder y si bien se intentó hacer realidad la reforma, las fuerzas reaccionarias (el monarca y la aristocracia) logran frenar ese propósito.

Aunque algunas propuestas liberales se incorporaron como instituciones y como programas, la contradicción entre el liberalismo y la monarquía sólo pudo acomodarse mediante una revolución política.

Turgot debe considerarse como uno de los ideólogos más lúcidos y progresistas que tuvo la monarquía francesa y fungió como la cabeza política de aquellos sectores que advirtieron que si el absolutismo no se reformaba, su caída política se anticiparía.

#### **2.4.1 La precipitación del conflicto político: consecuencias de la reforma administrativa.**

En 1787, el Estado francés lleva a cabo una reforma administrativa para consolidar y perpetuar el poder soberano. "En 1787, se colocó al lado del intendente una asamblea provisional que se convirtió en el verdadero administrador del país. En cada pueblo, un cuerpo municipal elegido ocupó igualmente el puesto de las antiguas asambleas de parroquia y, en la mayor parte de los casos, del síndico." (14)

(14) Tocqueville, Alexis. El antiguo régimen y la revolución, p.248

La excesiva centralización del Estado absoluto determinó la creación de asambleas provisionales y distritales. Se buscaba distribuir el poder y alentar la participación ciudadana.

La administración francesa disponía de una serie de figuras burocráticas como los intendentes del consejo real, controladores generales y delegados, cuya finalidad era vigilar el correcto desempeño de las actividades gubernamentales. Sin embargo, su presencia lejos de incentivar el ágil desarrollo de las tareas gubernamentales, y de la ciudadanía se convirtieron en sus principales detractores.

Esta situación provoca que la administración fuera cada vez más ineficaz. "Las ciudades no podían establecer ni un arbitrio ni cobrar ninguna contribución, ni emplear el excedente de sus ingresos, sin que interviniera un decreto del Consejo fundado en el informe del intendente".(15)

Las modificaciones en la organización de la administración crearon desconcierto en la sociedad francesa, pues al crearse las asambleas provinciales dirigidas por delegados monárquicos, los intendentes no desaparecieron.

Las funciones del intendente pasaron a manos de los delegados, pero aquellos seguían ejerciendo su autoridad.

La reforma no contribuyó a simplificar las funciones administrativas. Por el contrario, la creciente complejidad de las asambleas provoca la concentración del poder e impide la participación de la población. "Así pues, todo era novedad, oscuridad y conflicto en las leyes secundarias - relativas a la forma de organización social -, antes de que ni siquiera se hubiesen tocado las leyes principales que regulaban la gobernación del Estado". (16)

(15) Tocqueville, Alexis, citado por Guerrero, Omar. Op. Cit., p.53

(16) Tocqueville, Alexis. Op. Cit., p.256

En suma, los comisarios se apoderaron de la administración, ya que su esfera de acción fue más amplia y sus facultades ilimitadas. Los gobiernos republicanos dotaban a sus comisarios de plenos poderes para realizar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad del orden público. Así, la centralización se convierte una vez más en la forma de organización del país.

La reforma administrativa de 1787 contribuye al desencadenamiento de la revolución. Tocqueville afirma que "cuando ocurre una modificación en la leyes relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las secundarias, la sociedad no se altera mayormente; caso contrario ocurre cuando las últimas son trastocadas; entonces, si hay una convulsión social porque tal modificación incide en los intereses vitales de toda la nación, al afectar a cada uno de los individuos". (17).

Las consecuencias de la situación administrativa provocaron el creciente descontento social. Para 1789, la burguesía incita al pueblo a levantarse en armas para derrocar al absolutismo francés.

La revolución de 1789 trajo consigo cambios no sólo en la estructura administrativa, sino también en la vida económica, política y social del país. Hasta entonces, la sociedad feudal cedió su lugar a la sociedad capitalista.

(17) Tocqueville, Alexis, citado por Guerrero, Omar, Op. Cit. p. 57.

## **CAPITULO III. EL ADVENIMIENTO DEL MUNDO MODERNO.**

### **3.1 La revolución francesa de 1789.**

La revolución que sucede en Francia a finales del siglo XVIII constituye el principal movimiento ideológico y político que permite construir un nuevo modo de vida no sólo para los franceses, sino también para la humanidad entera, "... de todas las revoluciones contemporáneas, la francesa fue la única ecuménica. Sus ejércitos se pusieron en marcha para revolucionar al mundo, y sus ideas lo lograron... La influencia indirecta de la Revolución Francesa es universal, pues proporcionó el patrón para todos los movimientos revolucionarios subsiguientes, y sus lecciones (interpretadas al gusto de cada país o cada caudillo) fueron incorporadas en el moderno socialismo y comunismo." (1)

Los orígenes de la revolución están determinados por la situación específica que vivía Francia; la sociedad desea transformar su realidad debido al sentimiento de disconformidad que despertaban la desigualdad de deberes y derechos existentes entre las clases que integran la nación y el absolutismo real que pretendía normar las conciencias, las actividades sociales, económicas y políticas. Aunque las condiciones generales del continente europeo también influirían en el desencadenamiento de las nacientes fuerzas burguesas.

En el ámbito internacional, Francia se convierte en una potencia económica debido al desarrollo de su comercio exterior y la expansión de sus posesiones de ultramar. "Durante el siglo XVIII Francia fue el mayor rival económico de Inglaterra." (2)

(1) Hobswan, Erlich. Las revoluciones burguesas, pp. 106-107

(2) Ibid, p.107

Al interior, el país se caracteriza por la fortaleza de la monarquía absoluta y el arraigo de la aristocracia; el poder absoluto estaba presente en las fibras más íntimas de la vida francesa. Su resistencia al cambio es justificable, ya que una transformación radical significaría la pérdida total de sus privilegios. Sin embargo, concientes de la necesidad de modificar sus estructuras económicas y políticas, el grupo gobernante opta por realizar una reforma administrativa. Pero sus resultados sólo consiguen irritar más al pueblo y a las fuerzas de cambio burgués.

Estas últimas se constituyeron en un núcleo lo suficientemente consolidado para caer en la inactividad. Por tanto, el único medio para resolver el conflicto existente entre "... una nobleza, separada de las clases medias, a las que había rechazado de su seno y del pueblo, cuyo corazón había dejado escapar, completamente aislada en medio de la nación, siendo en apariencia la cabeza de un ejército que en realidad era un cuerpo de oficiales sin soldados ..." (3) y una burguesía creciente, civilizada, culta, deseosa de poder, lo suficientemente hábil para dirigir a las clases populares y asestar el golpe final que destruiría a los antiguos poderes, es un movimiento que disuelve las estructuras sociales y políticas identificadas con la aristocracia monárquica.

Sólo una revolución política que destruya la monarquía, que parecía todavía inquebrantable, pone los cimientos de un nuevo modo de vida; de un orden social y político basado en la igualdad formal y en la libertad.

Junto al poder absoluto caen las instituciones que de él derivaban y se instauran nuevas estructuras permeadas por la filosofía triunfante: el liberalismo. El liberalismo es la ideología que lleva a la clase burguesa acelerando el proceso de modernización en las realidades del mundo occidental.

(3) Tocqueville, Alexis. El antiguo régimen y la revolución, p.260

Durante el siglo XIX ésta corriente llega a constituirse más que como un sistema económico en el paradigma de la nueva vida. Frente al mercantilismo, el liberalismo\* se configura como un planteamiento económico no estatista, caracterizado por la libre concurrencia de las fuerzas que integran el mercado, exigiendo al Estado no intervenir en la regulación de las relaciones económicas.

A partir de ella se crean nuevas constituciones escritas, los parlamentos, los partidos políticos, las agrupaciones gremiales, las sociedades mercantiles, entre otras; instituciones , tanto políticas como económicas que caracterizan al Estado y a la sociedad liberal.

### **3.2 La organización de la sociedad y el Estado liberal.**

#### **3.2.1 La sociedad liberal.**

El impacto de las revoluciones burguesas y la aparición del Estado capitalista señalan la crisis del poder de la nobleza feudal y el ascenso de la burguesía .

Las condiciones socioeconómicas no dan cabida a la aristocracia, por lo que una sociedad diferente se forma en el seno de la nueva situación histórica que permite definir los límites de la vida pública y la vida privada, "la sociedad representa la esfera de la propiedad privada y del intercambio mercantil, llevando a cabo el cumplimiento de tareas particulares; en oposición al Estado que es el encargado de mantener y garantizar la vida de la sociedad, teniendo a su cargo la ejecución de funciones generales." (4)

\* Sobre este tema se sugiere el ensayo de Matteucci, Nicola sobre "Liberalismo", Diccionario de Política. Letras L-Z, p.937

(4) Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública, p.49

Las relaciones de vasallaje dejan su lugar a las relaciones de producción, concentrándose en el libre intercambio. Nace la sociedad civil como " una sociedad burguesa que descansa en la voluntad libre de los individuos para establecer relaciones sociales. Así, la sociedad civil representa el ámbito de lo individual para que el intercambio mercantil se realiza con el concurso de hombres privados y libres." (5) Es decir, ya no le interesa el individuo obteniendo un beneficio de la colectividad, sino el individuo que se desarrolla de manera particular y para su propio interés.

La sociedad liberal se organiza bajo la clave de la propiedad privada y el intercambio mercantil, el respeto y protección de los derechos del hombre y del ciudadano emanados de la filosofía burguesa revolucionaria.

A la vez que derroca al absolutismo, la burguesía gana el apoyo de las clases desposeídas promoviendo los valores de la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad: es el liberalismo clásico la ideología en que se apoya la clase burguesa para dominar a la sociedad liberal.

La pasión por la libertad y la igualdad aparecen por la hostilidad del antiguo régimen. La división de los hombres en castas y corporaciones durante el feudalismo provoca la desigualdad de condiciones y derechos. La excesiva centralización convierte al gobierno en causa para los individuos; su libertad la condiciona el monarca y la mediatiza el señor feudal.

El deseo de libertad e igualdad vive en los franceses y al comienzo de la revolución, ambas se mezclan y confluyen en los derechos del hombre. " En aquella época los franceses se sintieron tan orgullosos de su causa y de sí mismos llegando a creer que podían ser iguales dentro de la libertad. En medio de las instituciones democráticas crearon, por tanto, instituciones libres."(6)

(5) Ibid., p.50

(6) Tocqueville, Alexis. Op. Cit., p.294

Al retomar los principios de libertad e igualdad de la "Declaration des droits de L'homme et du citoyen" en 1789, la burguesía promueve la vida antisocial como modo de existir, ya que éstos derechos propician individualismo exacerbados y relaciones competitivas. Por tal motivo, los derechos humanos sólo pueden ejercerse en una comunidad política, es decir, en el Estado para evitar su resquebrajamiento y asegurar su vigencia.

Entre los derechos del hombre están: libertad, igualdad, propiedad privada y seguridad. Este último es el sustento ideológico de la sociedad burguesa, ya que la sociedad existe solamente para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, sus derechos y su propiedad. "Registremos, ante todo el hecho de que los llamados derechos humanos, los droits de l'homme, a diferencia de los droits du citoyen, no son otra cosa que los derechos de miembro de la sociedad burguesa , es decir del hombre egoísta, del hombre separado de la comunidad."(7)

Al proclamar la legitimidad del egoísmo se devalúa "la comunidad política al papel de simple medio para la conservación de éstos llamados derechos humanos; que, por tanto, se declara al citoyen servidor del hombre egoísta, se degrada la esfera en que el hombre se comporta como comunidad por debajo de la esfera en que se comporta como un ser parcial; que, por último, no se considera como verdadero y auténtico hombre al hombre en cuánto ciudadano, sino al hombre en cuánto burgués."(8)

Por tanto, el Estado se convierte en el medio que garantiza la vida de la sociedad burguesa. De ahí, que el Estado limite la libertad de los individuos cuando la vida burguesa pelagra, amortiguando los conflictos y las contradicciones sociales, organizándose como gobierno y consecuentemente como administración.

(7) Marx, Carlos. "Sobre la cuestión Judía", La Sagrada Familia, p. 32

(8) *Ibid.*, p. 34

### **3.2.2 La organización del Estado liberal.**

Una vez consumada la caída del despotismo y estabilizada la situación política, el Estado francés se conforma de acuerdo a los postulados que señala el liberalismo clásico.

La formación del nuevo régimen no se produce de manera inmediata al finalizar el conflicto. Por el contrario, el radicalismo burgués obstaculiza la consolidación de un nuevo Estado; sin embargo, ello permite dotar al Estado francés de una peculiaridad sin precedente, convirtiéndolo en el modelo a seguir por las diferentes naciones que accedieron a la modernidad durante los siglos XIX y XX , países tales como Italia, España, Alemania y México, tomando como paradigma el pensamiento liberal-burgués.

Con la instauración del Estado liberal, el proceso de consolidación del mundo moderno sigue su curso . Ahora, el Estado es el principal promotor de las potencias de los individuos; deja de ser el obstáculo para que el hombre realice libremente sus actividades. En este sentido, los derechos del hombre y del ciudadano se constituyen en el límite de la acción estatal , ya que señala las obligaciones y derechos a las que se sujetará, pero también determina el ámbito que se considera estrictamente particular .

El Estado liberal ya no se funda en el poder divino. El orden político del nuevo régimen se basa en las constituciones políticas. En ellas se establece la organización del Estado, los límites de la esfera pública y de la esfera privada, así como los derechos del individuo y del ciudadano.

Carl Schmitt, al respecto de la Constitución señala que "a todo Estado corresponde: unidad política y ordenación social; unos ciertos principios de la unidad y ordenación; alguna instancia decisoria competente en el caso crítico de conflictos de intereses o de poderes. Esta situación de conjunto en la unidad política y la ordenación social se puede llamar

Constitución. Entonces, la palabra no designa un sistema o una serie de preceptos jurídicos y normas con arreglo a los cuales se rija la formación de la voluntad estatal y el ejercicio de la actividad del Estado, y a consecuencia de los cuales se establezca la ordenación, si no más bien, el Estado particular y concreto en su concreta existencia política. El Estado no tiene una Constitución según la que se forma y funciona la voluntad estatal, sino que el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un status de unidad y ordenación. El Estado cesaría de existir si cesara su Constitución, es decir esta unidad y ordenación, ésta Constitución es su 'alma', su vida concreta y su existencia individual." (9)

Si bien es cierto que cada sociedad posee ciertas relaciones y convicciones comunmente compartidas y ciertas formas de conducta, reconocidas que constituyen su 'constitución', también lo es el hecho de que esta constitución no es jurídica, aunque sea o deba ser el contenido de las constituciones jurídico-políticas.

En sentido jurídico, la constitución "no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado, sino que, para su validez, precisa ser siempre complementada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos. El contenido y modo de validez de una norma no se determina nunca solamente por su letra, ni tampoco por los propósitos y cualidades del que la dicta, sino, además y sobre todo, por las cualidades de aquellos a quienes la norma se dirige y que la observan ... Por esta razón, el precepto jurídico particular sólo puede ser fundamentalmente concebido de modo pleno, partiendo de la totalidad de la Constitución política." (10)

(9) Schmitt, Carl. Teoría de la constitución, p.4

(10) Heller, Hermann. Teoría del Estado. p.274

El Estado de derecho se desarrolla junto con el constitucionalismo. Son fenómenos consustanciales que se alimentan recíprocamente. Una vez que la burguesía liberal, en el siglo XIX crea el Estado de derecho, se desarrollan instituciones políticas y jurídicas que le permiten sustentar su poder en bases sólidas. Estas instituciones plasmadas en los textos constitucionales como la división de poderes, los parlamentos, el derecho público y el privado, integran el nuevo ámbito de actividades del Estado y de su administración.

Según Carias Brewer, el Estado de derecho se desarrolla paralelamente al constitucionalismo, es decir, "a la necesidad de dotar a los Estados de un texto fundamental que garantice cierta seguridad frente a la tiranía."(11) Por tanto, el Estado de derecho emanado de la revolución francesa es un Estado liberal por que es de derecho.

El Estado liberal se legitima mediante la legalidad que le otorga la constitución, texto que define las características de la nueva formación social. En el lenguaje del liberalismo burgués sólo hay una constitución donde se garantizan la propiedad privada y la libertad personal; cualquier otra cosa no es constitución, sino despotismo, dictadura, tiranía o esclavitud, "al instituirse el Estado liberal, se aseguró el poder organizado de la burguesía frente a las demás clases sociales y el sustento de su dominación fue la particularidad e individualidad asentadas en la sociedad civil. El Estado liberal es evidentemente, un Estado de clase, pero no se presenta como tal, sino que se erige como representante del interés general." (12)

El Estado liberal no es sólo un instrumento de ésta clase. Es el gran organizador de la vida social. Las divisiones entre la clase dominante provoca el surgimiento y consolidación de un poder situado por encima de las clases sociales, un poder que hace prevalecer su autonomía respecto de las mismas. Es un Estado dónde los hombres se equiparan

(11) Brewer, Carlos. Derecho Administrativo T.I., p.41

(12) Ibid, p. 80

tanto en lo jurídico, como en lo político, no así en lo económico en su calidad de individuos y de ciudadanos.

Es un Estado en el que se fomenta la producción y la circulación de mercancías a través de la libre concurrencia al mercado, se propugna por la democracia burguesa y por el sufragio popular, así como por un gobierno representativo, por medio del cual la burguesía puede reproducir su esquema de dominación.

El Estado liberal se caracteriza por la división de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, sustentándose en el pensamiento del francés Montesquieu.

Los temas en torno a los cuales Montesquieu elabora sus estudios consisten en la definición de la ley y la justicia, y en el equilibrio entre los poderes, cuestión de mayor importancia en su teoría.

En su obra El Espíritu de las Leyes concibe la separación de poderes. La base de esta separación es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, señalando que "la libertad no puede consistir sin el poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer y en el derecho de hacer lo que las leyes permiten ." (13) En este sentido, la libertad siempre está amenazada por el poder público, por los órganos de gobierno que lo componen, llevándolo a suponer la existencia de un sistema de equilibrio entre ellos para que "el poder detenga el poder." (14)

Para lograr este equilibrio es necesario determinar las funciones legislativa, ejecutiva y judicial de cada uno de los órganos de gobierno, "hay en cada Estado, tres clases de poderes: el poder legislativo, de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen el derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el

(13) Montesquieu. El espíritu de las leyes, p. 103

(14) *Ibid*, pp. 103-104

magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará esta última 'el poder de juzgar'; y la otra simplemente 'poder ejecutivo' del Estado.

Cuando la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, "no puede haber libertad, por que se puede tener que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese éstos tres poderes; de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares." (15)

Pero la tesis de Montesquieu no supone una independencia total y absoluta entre los poderes, por el contrario, señala la necesaria y recíproca interdependencia, "éstos tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- deberían dar lugar al reposo o a la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo."(16)

La constitución emanda del conflicto revolucionario francés "introduce el principio organizativo de la división de los poderes, admitiendo entre las limitaciones del poder ejecutivo monárquico ciertas formas de participación de la cámara electiva a la par que tiende a garantizar los derechos públicos subjetivos asegurándole la tutela jurisdiccional para proteger al individuo en su libertad de los atropellos que puedan derivarse del uso de la autoridad pública."(17)

(15) *Ibid*, p. 104

(16) *Ibid*, p. 110

(17) Vergottini, de Giuseppe. "Constitución". Diccionario de Política. Letras A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, p. 375

Pero los efectos del liberalismo económico pronto se hicieron sentir. Las presiones y revueltas sociales repercutieron, no sólo como movimientos ideológicos que provocaron la formación del ideario socialista.

Lo anterior condujo a la transformación del Estado liberal-burgués de derecho a un Estado social; con motivo de la efervescencia social y del posterior reconocimiento de los derechos sociales, así como el establecimiento del sufragio universal en las democracias occidentales, el Estado liberal fue modificado y adecuado a las nuevas circunstancias. En este sentido, el sustento jurídico-político del liberalismo fue transformándose, así como su contenido económico y social.

En el ámbito administrativo, la fórmula liberal que minimizaba la actuación del Estado es desplazada lentamente. La concepción del Estado como guardián de la libertad de los administrados no podía dar lugar a una administración que actuara por sí sola, y a un derecho administrativo que no tenía por objeto la libertad de los individuos, sino la regulación mediante normas exorbitantes del derecho común.

Cabe señalar que en el campo estrictamente jurídico, la esencia del Estado de derecho ha sido la sumisión de éste y de su administración, a la legalidad, aunque ésta no siempre se cumpla.

## CAPITULO IV. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.

### 4.1 Prefacio.

Una vez finalizada la etapa revolucionaria, Francia transita por la vía del liberalismo y la consolidación del capitalismo. El antiguo régimen, junto con la ideología que le daban sustento, había desaparecido por completo. En el ámbito administrativo se abren las perspectivas para el desarrollo de doctrinas y teorías fundamentadas en el nuevo orden político y social.

El Estado vive una transformación de fondo; las viejas instituciones administrativas desaparecen y con ellas las ideas que las justificaban. Por tanto, la necesidad de renovar las disciplinas administrativas del Estado es inminente.

La administración pública es el vínculo que liga al Estado con la sociedad. Es el brazo ejecutor del Estado que concreta sus acciones en la sociedad para beneficio de ésta. Su campo de actividad queda bajo la tutela del poder ejecutivo y está reglamentada por leyes y normas jurídicas que determinan los límites del Estado frente a la vida privada. Está comprometida con los fines del Estado; sus bases ideológicas y doctrinarias reflejan la concepción de un nuevo Estado, el Estado capitalista, que en síntesis se conforma por la voluntad general\*; el individuo adquiere mayor libertad y felicidad que en el Estado natural o en el régimen despótico. Existe un soberano creado por el pueblo en base a la voluntad general, teniendo como expresión a la ley y como finalidad el sujetar a los hombres con su propio consentimiento para poder hacerlos libres.

*\* Por voluntad general entendemos aquella "voluntad racional del Estado y al mismo tiempo la voluntad racional del pueblo y del individuo, cuya voluntad está de acuerdo con el Estado" Testoni, Saffo. "Voluntad general", Diccionario de Política, Letras L-Z, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, p. 1681-1682; en este sentido, la voluntad general no se identifica con la suma de voluntades o intereses particulares, privados. Su esencia reside en garantizar el interés común, el bienestar social y la libertad individual.*

El nuevo aparato administrativo está regulado por la burocracia que ahora se integra por miembros de la burguesía, desplazando a la nobleza de los puestos públicos que habían adquirido durante la monarquía. Así, el concepto adquiere una nueva dimensión para designar no sólo "el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal, sino también, designa a una teoría y una práctica de la nueva administración pública."(1)

La administración se encuentra más próxima a los individuos que al gobierno; es el órgano intermediario de la voluntad del legislador, pues ella aplica las leyes emanadas del parlamento y garantiza su adecuada ejecución.

Por otro lado, a través de las instituciones políticas liberales se concreta las disposiciones que emanan del Estado de derecho. La generalidad de la ley se particulariza cuando se aplica en determinada situación. La ejecución o aplicación de la ley es atribución de la administración pública "la construcción protectora, peculiar del Estado de derecho, se basa en la distribución entre regulaciones legales de carácter general y la aplicación de esas reglas por el juez o por una autoridad administrativa. La invasión en la libertad y propiedad tiene lugar, no por medio de una ley, sino con arreglo a una ley." (2)

El año de 1808 marca el nacimiento de la ciencia de la administración. Es Bonnín quien elabora por vez primera un tratado de administración pública, escrito con aspiraciones netamente científicas: Principios de la Administración.

Posteriormente, España y Alemania desarrollan también la doctrina administrativa. Javier de Burgos, español y Lorenzo Von Stein, alemán, realizan aportaciones universales sobre la ciencia de la administración a partir de la obra de Bonnín.

(1) Giglioli, Pier Paolo. "Burocracia". Diccionario de Política Letras A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, p. 189.

(2) Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, pág. 430.

En su obra define la naturaleza, el objeto y el carácter mismo de la administración. El concepto de policía es sustituido por el concepto de administración pública, pero esta surge con toda la influencia de las ideas de policía. La administración tendrá como objetivo el desarrollo de la sociedad con base en los propósitos de bienestar y seguridad.

#### **4.1.1 Los elementos de la administración según Bonnín.**

Bonnín redacta su obra en un ambiente plenamente liberal. Su pensamiento administrativo refleja claramente que la administración es producto del mundo moderno y por tanto, su validez histórica responde a las condiciones históricas que le permiten nacer.

Cuando Bonnín descubre los elementos que sustentan a la administración, los enlaza directamente a las características y contenido de la sociedad liberal, delimitando el ámbito individual y estatal. De ahí que cuando sostiene la necesidad de elaborar un código administrativo "... si demuestro que la administración es el principio de todo orden en los pueblos doy al magistrado el cuadro completo de sus deberes y a los ciudadanos el de sus derechos y obligaciones sociales: últimamente, animado del más sincero deseo de la libertad y prosperidad de mi patria, llamo la atención y reclamo las meditaciones de los amantes de la libertad de la Francia sobre la formación de un código administrativo; por que sólo con él tomará la administración una marcha segura, invariable y uniforme; sin éste código no hay que esperar una administración protectora de las personas y las propiedades."(3)

Los elementos que plantea son: las dependencias sociales derivadas del conjunto de relaciones particulares o de sociabilidad. De las relaciones de sociabilidad y de dependencia surgen las asociaciones de organizaciones políticas de una sociedad. "Las dependencias sociales

(3) Bonnín, C.J.B., "Principios de administración", p.90

son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre, y su voluntad puede darles tal o cual dirección." (4)

Las formas de asociación política se sustentan en la distinción de la vida pública y la vida privada . Con Bonfín la asociación política cobra vida en el poder de la administración; la administración pública es la institución común a todos los individuos, por que todos recibimos sus beneficios. Entre la administración y los individuos se crean relaciones administrativas civiles como registros de nacimiento, contratos matrimoniales y relaciones administrativas políticas como el ejercicio del voto.

Bonfín identifica la acción con la administración y la ejecución con la justicia. Señala que la aplicación de la administración es de carácter general, atañe a todos y cada uno de los integrantes de la colectividad. Por tanto, se convierte en el vínculo entre el Estado y los individuos.

La ejecución de la administración se circunscribe a la aplicación de la ley a casos específicos, concretos y particulares.

La administración " es la cadena que liga todas las partes de la sociedad y constituye la unidad del cuerpo político, en tanto que la justicia es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan; la primera obra y la segunda juzga; administrar es la regla general, juzgar es la particular". (5)

(4) Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública, p.96

(5) *Ibid*, p.165

De la relación Estado-sociedad se determina la esfera de acción del gobierno y de la administración. Para Bonnín la administración es el gobierno de la comunidad. El gobierno "es pasivo y no activo; su autoridad es de vigilancia y censura. La ejecución de las leyes las realiza la administración, que es el órgano que trasciende la vida al cuerpo político". (6)

La administración depende del gobierno, aunque el gobierno es el principal impulso de toda acción administrativa; la administración conserva cierta independencia frente al vínculo entre las relaciones sociales y entre la comunidad y el Estado.

#### **4.1.2 Los principios de la administración.**

A partir de éste estudio, Bonnín inicia la sistematización del conocimiento administrativo, lo que permite construir y conformar la moderna ciencia de la administración, fundada en cuatro principios universales, que se analizarán mas adelante.

La administración no sólo es una fuerza positiva, constructora y benéfica para la sociedad, sino que deviene de la naturaleza social del hombre, "es una consecuencia natural del Estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social hay administración." (7)

La naturaleza y objeto de la administración es la consecuencia y preservación de la sociedad. Surge de las relaciones de sociabilidad y le preocupa todo cuánto tienda a mantener el orden y la seguridad social y a proporcionar al individuo felicidad y bienestar.

(6) Bonnín, C.J.B., Op. Cit., p.95

(7) Ibd., p.99

En este sentido, el concepto de administración evoluciona. Su contenido ya no se limita al estudio de la organización y funcionamiento administrativo del Estado, sino que se considera como la fuerza que anima el Estado y la guía hacia su progreso.

Es evidente la influencia de la ciencia de la policía en Bonnín. La policía busca " optimizar la vida social mediante el bienestar de los súbditos", pero además busca " lo que al Estado conviene considerando su vinculación con la sociedad".(8) La administración retoma estos conceptos y los integra como parte de su naturaleza social.

De ahí, que establezca principios universales que le permitan explicar el origen de la administración, principios que hemos señalado anteriormente, pero resulta imprescindible puntualizarlos:

1. " Que la administración nació con la asociación o comunidad
2. Que la conservación de ésta, es el principio de la administración.
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
4. Que la acción social es su carácter, y su atribución, la ejecución de las leyes de interés general".(9)

Con base a éstos principios, Bonnín define a la administración pública como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuánto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directo de aplicación, pasiva como voluntad determinante, que es ley, es activa como

(8) Uvalle B., Ricardo. "Origen, objetivos y cobertura de la policía", p.23

(9) Bonnín, C.J.B., Op. Cit., p.27

ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución." (10)

La ciencia de la administración es un poder omnisciente, omnipotente y omnipresente, es decir, que la administración constituye una fuerza que todo lo sabe, todo lo puede y que está presente en todo lugar y momento de la vida de la sociedad para responder al interés público pero también al privado. Su objetivo es conservar al Estado sin perder de vista el desarrollo integral de la sociedad.

Se trata entonces, de fortalecer al Estado, procurando el desenvolvimiento de sus capacidades y potencias .

En este sentido, Bonnín retoma a la ciencia de la policía pero la adapta a los nuevos conceptos del liberalismo clásico. Su obra constituye un gran avance en cuanto a las disciplinas administrativas. Con él, termina una etapa de pensamiento e inicia el estudio sistematizado de una nueva ciencia, la ciencia de la administración.

#### **4.2 Condiciones sociales y políticas en la España del siglo XIX.**

España al igual que Francia intentó hasta dónde fue posible prolongar la vida del absolutismo mediante la aplicación de reformas durante el siglo XIX.

La monarquía española es la mas consolidada de Europa, lo que impide el avance del liberalismo en la península. El arraigado tradicionalismo así como la aceptación del catolicismo como religión oficial, son algunos de los factores que hacen poco permeables a las ideas relacionadas con los cambios liberales.

(10) Ibd, p.83

La sociedad española al ser profundamente conservadora, rechaza la asimilación de las nuevas concepciones sociales del liberalismo que señalan a la igualdad y a la libertad como premisas fundamentales para la vida en sociedad.

Del siglo XVI al XIX, la resistencia al cambio es evidente. A partir del establecimiento de las Cortes de Cadíz se manifiesta una tendencia en favor de la vida liberal, aunque su desenvolvimiento es obstaculizado por las estructuras monárquicas y aristócratas, ya que el liberalismo atentaba contra el sistema de privilegios y prebendas del cual gozaban.

Con la institución de una monarquía limitada y la independencia de las colonias de ultramar del imperio, el absolutismo español se ve debilitado. Su poder se ve minado definitivamente al iniciarse un proceso de declive de la centralización, proceso al que contribuye la aplicación de una reforma para darle cauce a las municipalidades durante el reinado de Carlos III. Así, sin tener España la experiencia de Francia, las ideas liberales empiezan a consolidarse a fines del siglo XIX.

El resurgimiento del poder municipal es paralelo a la necesidad de reformar a la monarquía absoluta. En España, Javier de Burgos es el principal impulsor de ésta reforma al municipio.

Claramente influido por Bonnín, aplica los principios de la administración en favor de las reformas al absolutismo español. Para Burgos, los principios de la administración tienen una finalidad práctica: apoyar los esfuerzos particulares y de éste modo fortalecer la vida municipal.

El ascenso del municipio demuestra que las fuerzas de la burguesía española empezaban a ganar terreno; ahora, los cargos para presidentes municipales son ocupados por reconocidos burgueses.

El liberalismo en España surge cuando la eliminación del régimen absolutista es inevitable. Dos factores contribuyen a éste fenómeno: la

derrota del régimen frente a la nación francesa y el incipiente desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas. En éste sentido, el debilitamiento de la monarquía se hace evidente y no puede recuperar la fuerza perdida.

Las fuerzas liberales ganan terreno una vez que los últimos vestigios del feudalismo desaparecen por completo. España entra tardíamente al capitalismo, pero cabe destacar que la transición del feudalismo a la edad moderna se lleva a cabo de manera pacífica, no obstante la rigidez del absolutismo español que ameritaba una convulsión política profunda para destruir las arraigadas estructuras monárquicas.

### **4.3 La ciencia de la administración en la España del siglo XIX.**

Inspirados en las doctrinas francesas en cuanto a los principios generales consignados en la obra de Bonnín, se advierte el deseo de sistematización de los autores españoles. Alejandro Oliván, Manuel Ortíz de Zúñiga, José Posada de Herrera junto con Manuel Colmeiro forman a fines del siglo XIX la corriente intelectual más importante de la ciencia de la administración en España.

En sus obras resaltan los estudios referidos al derecho positivo español y la conformación del derecho administrativo.

#### **4.3.1 Alejandro Oliván: la conceptualización de la ciencia de la administración.**

Si para Bonnín "las leyes administrativas son aquellas que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales, en sus aplicaciones a las cosas de interés común" (11), para Alejandro Oliván, "la ley y la acción administrativa deben estar comprometidas con toda la sociedad" (12) y así satisfacer sus demandas, pero además, vigilar la buena marcha de los negocios particulares.

(11) Bonnín, C.J.B. Op. Cit. p.98

(12) Oliván, Alejandro. "Ideas de la administración". p. 106.

El hecho de administrar surge con el nacimiento de la humanidad. Aunque la ciencia de la administración sea más reciente, dice Oliván, la administración aparece junto con el nacimiento del hombre, como ser productivo y social.

Cultivado en el ambiente liberal, Oliván plantea la necesidad de establecer la división de poderes y contrabalancear las fuerzas centralistas y federalistas "tanto la centralización como la descentralización excesivas son perjudiciales porque la primera acumula incumbencias y limita el autogobierno a las poblaciones, en tanto que la segunda, que traspasa la acción de las localidades, priva al gobierno de la intervención y conducción adecuada para el servicio óptimo del Estado". (13)

Distingue al gobierno de la administración sin establecer una dicotomía formal entre ambos. Por el contrario, señala que el gobierno es la cabeza que piensa y la administración el brazo que ejecuta, atribuyéndole así una función limitada a la administración: vigilar el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, el concepto de administración en Oliván es más completo, pues le otorga un sentido positivo y constructivo al decir que es la fuerza que conserva y dirige los intereses sociales. Es ella el medio a través del cual, el Estado satisface las demandas sociales y vigila que los individuos se desenvuelvan libremente, "en administración, que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles, los descarríos. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que mejorándose prospere". (14)

(13) Guerrero, Omar. Op. Cit., p.154

(14) Oliván, Alejandro. Op. Cit., p.119

A través de Oliván, la ciencia de la administración es difundida en España y retomada posteriormente por tratadistas mexicanos como Luis de la Rosa, José M. Castillo Velasco y M.R.Veytia. La importancia de su obra radica principalmente en introducir el estudio de la moderna ciencia de la administración en su país y hacer un exámen general de la misma.

#### **4.3.2 José Posada de Herrera: lecciones de administración.**

José Posada de Herrera continua con la línea de Oliván. Su obra Lecciones de Administración es un tratado teórico doctrinario de la naturaleza social de la administración pública en la que explica su sentido y contenido.

"La administración es la vida de la sociedad. Por ella se constituye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin, protege a todos en sus necesidades y peligros".(15)

Al igual que Bonafín, Oliván considera que la acción administrativa se compone de las relaciones establecidas entre los individuos y el poder público, entre los individuos y la sociedad y se preocupa por 'la vida moral y material' de ellos.

En 1843 en España, la centralización persiste no obstante el surgimiento de las instituciones liberales. Por ello, los teóricos españoles analizan en sus obras las formas de organización del Estado español, mismas que corresponden a la concepción del liberalismo.

Como proceso, la centralización implica la expropiación y monopolio por parte del Estado de actividades que antes realizaba la sociedad. La centralización se gesta a partir de la distinción entre sociedad y Estado (etapa monárquica absolutista), es la forma en que el Estado organiza su actividad tanto política como administrativa.

(15) Posada de Herrera, José. "Lecciones de administración", p.138

Posada de Herrera analiza la centralización existente en España y la distingue del concepto de unidad administrativa el cual significa: "la igualdad de las leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país. Es causa y efecto al mismo tiempo; es causa por que la unidad de derechos de la ciudadanía establece una confianza colectiva y generaliza, en el territorio de la nación, los usos y las costumbres; en efecto, porque es el producto de la mancomunidad de intereses de la sociedad".(16)

La unidad que explica Posada es la gran institución que la sociedad civil crea para limitar el poder del Estado y el poder de su administración. El concepto de unidad es una conquista de la sociedad no del Estado. Significa la supresión de fueros y privilegios; es opuesta a los antiguos poderes estamentales.

Concibe la centralización como la fuerza que impulsa y consolida la unidad de la nación. En este sentido no las identifica; son procesos paralelos pero diferenciados; "...la centralización produce la gran ventaja de que las leyes se ejecuten con regularidad, de que no haya dilapidaciones, de que haya unidad en el poder, de que sea más fuerte el gobierno y tenga más energía de acción para resistir a los enemigos..."(17)

Sin embargo, la centralización no debe ser excesiva, pues de otra manera obstaculizaría el sano desenvolvimiento de las fuerzas individuales.

La correlación estructural de la centralización y la descentralización es una constante en los autores españoles y la obra de Posada de Herrera lo confirma.

(16) Guerrero, Omar. Op. Cit., p.178

(17) Posada de Herrera, José. Op. Cit., p.155

Posada de Herrera tiene una idea positiva de la administración. Le confiere el estatuto de una ciencia y un sentido de aplicación en beneficio de los intereses sociales. Para él, la administración no es un conjunto abstracto de conocimientos, sino que tiene una aplicación y utilidad práctica. "La ciencia de la administración establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares y nacen del mismo principio de asociación".(18)

Los funcionarios que administran una sociedad requieren formación y preparación; en este sentido, se preocupa por profesionalizar la práctica de la administración pública.

Sus ideas administrativas son transmitidas a través de sus Lecciones de Administración y de la precisión doctrinaria que realiza sobre administración, se preocupa por sistematizar el estudio de la administración pública con base en dos conceptos fundamentalmente: centralización y unidad.

José Posada de Herrera pugna por la utilización práctica de la doctrina de la administración, su obra es un claro reflejo de ésta preocupación.

#### **4.3.3 Manuel Ortíz de Zúñiga: el derecho administrativo español.**

Zúñiga detecta la carencia de estudios sobre el conocimiento de las leyes que integran: a la ciencia de la administración. Para él, la parte correspondiente al derecho y a la jurisprudencia administrativa no se ha enriquecido a partir de los tratados realizados.

Al reconocer la urgente necesidad de elaborar tratados elementales que versen a cerca de las leyes administrativas y que faciliten su comprensión, el autor se da a la tarea de coordinar sus partes y

(18) Posada de Herrera, José, citado por Guerrero, Omar, Op. Cit., p.180

metodizar su estudio a través de la descripción de los Elementos de Derecho Administrativo, título de su obra, que aparece en 1842.

Su obra tiene carácter pedagógico, su fin consiste en ilustrar a los funcionarios públicos sobre materias jurídicas necesarias para regir a un Estado.

"La mejor constitución del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislación no bastarían para regir bien un Estado, sin el análisis de una jurisprudencia en la parte administrativa".(19)

Conciente de la imposibilidad de modificar la legislación española se avoca a esclarecerla y hacerla accesible a los servidores del Estado. El núcleo de la exposición de Ortíz de Zúñiga consiste en analizar la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Considera que la administración "es la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes del interés general".(20)

Mientras que el derecho administrativo es el conjunto de "leyes, de los reglamentos e instrucciones y de las resoluciones supremas de los cuerpos directivos y de gobierno, las disposiciones consejales, que tienen el carácter de legislativas, pues sirven de reglas permanentes en que se consignan preceptos y prohibiciones". (21)

(19) Escribano. "Diccionario de legislación y jurisdicción", en "Idea general de la administración y del derecho", p.125

(20) Guerrero, Omar. Op. Cit., p.166

(21) Ortíz de Zúñiga, Manuel. "Idea general de la administración y del derecho", p.129

Como Oliván, influido por Bonnín, Zúñiga considera que la administración es un poder omnipresente que vela por los individuos desde que nacen hasta que mueren. Sin embargo, su esfera de acción la limita a los actos privados de los ciudadanos que no tienen relación con la sociedad. Su objeto y atribuciones son "promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, hacer bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo".(22)

La acción que da vida y movimiento al poder de la administración, poder que la sociedad ha establecido para su propia conservación -naturaleza social de la administración- es el gobierno. Siguiendo la tesis de Oliván, el gobierno es "el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta, es el alma de la administración, por cuyo resorte ella se mueve".(23)

El autor sitúa al derecho administrativo no como un problema de abstracción sino como un asunto práctico, cuyos objetos son "las doctrinas que emanan de las leyes y disposiciones relativas a la administración".(24)

En su obra es posible determinar una idea general de administración. Es el primer autor español que realiza un profundo y serio análisis de los fundamentos jurídicos en que se sustenta la acción de la administración tanto en su interior como en su actividad externa. Es decir, estudia las normas jurídicas que regulan los procesos internos de la organización pública, normas que permiten a la administración pública cumplir con los objetivos para los que fue creada, pero también considera las reglas que norman la acción de la administración en la sociedad.

(22) *Ibid*, p.133

(23) Ortíz de Zuñiga, Manuel. *Op. Cit.*, p.129

(24) *Ibid*, p. 130

El derecho administrativo marca las atribuciones y los límites del poder administrativo; es el sustento legal que legitima la acción del Estado y lo erige como poder supremo. De ahí, la importancia de su estudio y comprensión.

La vida administrativa española se enriquece con los tratados que al respecto fueron elaborados. Las ideas de administración en Oliván, Posada de Herrera y Ortíz de Zúñiga corresponden a la continuación de un proyecto positivo de vida.

Sus tratados permiten difundir y sistematizar el conocimiento de la moderna ciencia de la administración de Bonnín. Son ellos quienes conforman la doctrina administrativa, tratándola como una ciencia práctica.

La obra de Manuel Colmeiro merece atención aparte ya que cobra enorme relevancia a raíz de la conceptualización de la ciencia de la organización administrativa. Sin embargo, en su estudio retoma las ideas de los autores anteriores, aunque centra su análisis en la actividad que se realiza al interior de la administración pública.

## **CAPITULO V. LA CIENCIA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**

### **5.1 La ciencia administrativa de Manuel Colmeiro.**

Colmeiro se destaca como un gran politólogo, estudioso de las ideas de la policía y de las ideas de la ciencia de la administración.

Su obra de Derecho Administrativo Español es uno de los estudios que más influyen en la formación del derecho y la ciencia administrativa en España y México.

Escrita en 1850 con el objeto de analizar una serie de principios y doctrinas relativas a la administración y al derecho administrativo. En su obra, Colmeiro dedica un apartado a la ciencia administrativa refiriéndose a las condiciones orgánicas de la administración, es decir, a las características propias de la organización administrativa del Estado moderno.

#### **5.1.1 Estado y gobierno.**

Como politólogo, Colmeiro es influido por Rousseau; en su obra define los conceptos de poder, Estado, gobierno y administración. " En toda acción libre hay dos causas que concurren a producirla: una es moral, o sea, la voluntad que determina el acto; la otra física, o sea, la potencia que la ejecuta". (1)

Los elementos claves del poder en nuestro autor son la fuerza y la voluntad: "dónde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, ahí no existe poder de ninguna especie". En este sentido, el poder político es "la voluntad social expresada por el órgano de sus intérpretes legítimos, y seguida de efectos".(2)

(1) Rosseau, Juan Jacobo. El contrato social., p.31

(2) Colmeiro, Manuel, "De la Ciencia Administrativa".p.177

Al Estado lo concibe mediante la idea de Nación y de régimen político: Es una institución y un tipo de organización; es el poder supremo de la sociedad. El autor hace referencia a los elementos que conforman al Estado y a la soberanía como forma de integrar y conservar el poder; "El estado o la nación es un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, integrado por individuos con obligaciones y derechos y revestidos de un poder supremo que dicta leyes y las hace obedecer".(3)

"Si deliberar y ejecutar son funciones propias de gobierno, gobernar será dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común".(4) En este sentido, el gobierno es la personificación del Estado y la administración es la actividad del Estado en la sociedad.

### **5.1.2 Administración pública.**

La identificación de la triada poder ejecutivo-gobierno-administración pública es clara. "Administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo".(5) Las funciones del gobierno se limitan en el marco de la acción administrativa, así como de los principios y reglas que determinan la relación del Estado con los individuos que lo integran, de ahí, que concibe al gobierno como "un poder central que representa a la sociedad en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley pero sin atribuciones en cuanto a la legislación y a la justicia".(6)

(3) Ibid, p. 176.

(4) Ibid, p. 177.

(5) Ibid, p. 178.

(6) Ibid, p. 178.

Por tanto, el poder ejecutivo queda legalizado y legitimado para realizar tareas administrativas y el legislativo tareas políticas; formulando así, la dicotomía entre política y administración. "Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administración comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una previsión constante. De aquí, nace que el poder ejecutivo a cuyas manos está confiada la gestión de los intereses comunes, debe caminar con independencia absoluta del poder legislativo.

No es decir que la administración no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella la organización conveniente, ni haya de obedecer las reglas señaladas a su acción, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados a su actividad".(7)

Con esta propuesta la administración pública ya no es estudiada con base en los cometidos sociales que tienen encomendados sino que es analizada a partir de su estructura interna.

Con Colmeiro la administración no pierde su fuerza omnipotente, onniscente y omnipresente, por el contrario la reafirma. "La administración aplicada acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro... abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas físicas, ora procedan de un origen moral; tal es la tarea inmensa del poder administrativo". (8) Entonces, velar por el desarrollo integral del individuo, desarrollarlo, y no obstaculizarlo es el objeto de la administración. Su acción positiva y directa permite a la administración impulsar el trabajo particular, o bien, sustituirlo cuando éste es débil. De esta manera, el desarrollo de la vida individual permitirá el desarrollo y la consolidación del Estado como organización suprema.

(7) Ibid, p.191

(8) Ibid, p.180

De lo anterior, se infiere que las ideas de policía influyen determinantemente en la obra del autor, ya que la policía, "es medio para fortalecer la acción administrativa, no es una acción dispersa, por el contrario su consistencia deriva de la lógica y la coherencia de la estructura gubernamental que la aplica. Todo Estado debe contar con un aparato administrativo que le permita realizar sus funciones de la mejor manera, por ello el arreglo de la administración pública es fundamental".(9)

### **5.1.3 Fundamentos conceptuales de la ciencia administrativa.**

La organización de la administración debe vincularse estructural y funcionalmente con los objetivos del Estado para responder de manera coordinada a las demandas que plantea la sociedad. Por esta razón, la administración debe ser análoga a las instituciones políticas que integran al Estado, pero también debe ser independiente con respecto a los otros poderes, centralizada en cuanto a la ejecución de la ley pues sólo de éste modo puede ser justa, dinámica y actuar conforme a derecho, "... analogía con las instituciones políticas, actividad, centralización, independencia y responsabilidad, son los caracteres comunes a cualquier administración".(10)

Esas son las características que Colmeiro puntualiza para toda la organización administrativa: sin ellas su funcionamiento es inadecuado e inoperante.

Las instituciones políticas fundamentan su existencia en la legislación y en los principios contenidos en las constituciones. En ellas, se determinan las atribuciones y los objetivos de las instituciones, son éstas quienes aplican los principios políticos constitucionales.

(9) *Ibid.*, p.184

(10) *Ibid.*, p.191

La analogía de la que habla Colmeiro consiste precisamente en la correspondencia que existe entre las leyes políticas y administrativas y las Instituciones que conforman el Estado, entre ellas la administración

"El código político regulariza el principio de la autoridad, determina las relaciones del Estado con los ciudadanos y de éstos con el Estado, clasifica y distribuye los poderes; la administración practica lo que el código establece, anima la ley y transforma en precepto vivo la letra muerta".(11)

La segunda característica a la que hace referencia el autor es la actividad, el movimiento, ya que la administración ejecuta las leyes que emanan del poder legislativo, haciendo patente la presencia del Estado. "La administración debe ser esencialmente activa. El poder legislativo delibera; la administración ejecuta, su carácter es la actividad".(12)

La acción administrativa entonces debe ser general, perpetua, oportuna y enérgica para aplicar oportunamente los mandatos constitucionales."Cuatro son las condiciones generales esenciales de la acción administrativa: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía".(13)

La generalidad de la acción administrativa se refiere a la aplicación de leyes en el ámbito civil sin intervenir en el ámbito militar, "porque no sólo las autoridades civiles abarcando la universalidad de los intereses sociales que representan, con exclusión de otra cualquiera, el gobierno en todos los centros administrativos, sino que en la fuerza organizada no se hallan las condiciones de templanza y la deliberación y sobriedad en el mando, necesarias para velar por los intereses de los pueblos".(14)

(11) Ibid, p.184

(12) Ibid, p.184

(13) Ibid, p.184

(14) Ibid, p.184

La perpetuidad y prontitud son vitales, ya que la administración debe constituirse en una fuerza constante, permanente y ágil, pues la sociedad no consiente retrasos ni irregularidades, requiere pues de disposiciones que satisfagan sus requerimientos de manera adecuada, "si la vida de los pueblos supone una modificación continua en los elementos constitutivos de la sociedad, la acción administrativa debe estar dotada de una movilidad igual a la rapidez con que se verifican aquellas transformaciones".(15)

La acción administrativa no puede ser débil, su objetivo es velar por los intereses de los individuos y por tanto, debe desempeñar su labor con energía pero sin caer en excesos, la justicia y el equilibrio deben modular la administración "pues como poder paternal debe ser fuerte, huyendo de caer en los extremos de una degradante flojedad y de una violenta tirantez. El consejo debe reinar en sus deliberaciones, y en sus actos de energía".(16)

La tercera característica de la administración es la centralización, entendida como "la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme... es la unidad en la nación y en el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno".(17)

Por tanto, la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que componen a la administración y entre ellos existen un acomodo jerárquico frente al poder ejecutivo y de coordinación entre los organismos públicos para que de manera conjunta lleven a cabo las tareas que les correspondan.

(15) Ibid, p. 185

(16) Ibid, p. 185

(17) Ibid, p. 185

Históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas con responsabilidad directa frente al jefe de Estado o de gobierno, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidades y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución.

Este concepto adquiere una extraordinaria vigencia en sistemas como el mexicano que desde sus orígenes se organiza bajo esquemas de organización centralista, tomando como antecedente el régimen centralizado de la península ibérica, del cual habla ampliamente Colmeiro. Sus señalamientos sobre la limitación de la centralización y la correlación entre las unidades administrativas y el poder ejecutivo permiten anticipar que los desvíos y los excesos del gobierno acarrearán situaciones riesgosas que ponen en peligro la vida del Estado. De ahí, que la propia organización limite su autoridad procurando el cumplimiento de la ley.

Relacionado al concepto de centralización, Colmeiro habla de la independencia que debe guardar el poder ejecutivo frente al legislativo, "no es decir que la ley, deba recibir de ella la organización conveniente ni haya de obedecer las reglas señaladas a su acción o que pueda salvar impunemente los límites trazados a su actividad...por eso existe, una autoridad colectiva apta para la deliberación y para la ejecución, una autoridad unipersonal".(18)

La administración desempeña las actividades estatales en favor de la sociedad, por tanto debe evitarse la aplicación de políticas que afecten los intereses individuales y los estatales. De ahí, la responsabilidad que caracteriza la administración. Sus efectos pueden ser positivos o negativos, por lo que las decisiones deben fundamentarse en la razón; las faltas, los incumplimientos, los ilícitos administrativos son consecuencia de una falta de responsabilidad, "todos los actos

(18) Ibid. p.191

administrativos deben estar sujetos a responsabilidad, porque toda administración es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta".(19)

La administración, como elemento del Estado, necesita ordenar adecuada y técnicamente, es decir organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Por ello, la administración debe caracterizarse por su analogía con las instituciones políticas, por ser activa, centralizada, independiente y responsable, de esta manera, responderá lo mejor posible a las necesidades de una nación.

## **5.2 La ciencia de la administración y la ciencia de la organización administrativa.**

### **5.2.1 La ciencia de la administración.**

Bonnín elabora una serie de principios mediante los cuales integra y define el modo de ser de la administración.

La administración para Bonnín y sus continuadores es una fuerza propositiva y positiva que busca el desarrollo integral de los individuos. Nace de la asociación social y su objeto es conservar no sólo a la sociedad sino también al Estado.

La influencia de Bonnín en los tratadistas españoles está marcada precisamente por ese sentido de progreso y bienestar social en las doctrinas administrativas. Lo que importa es la prosperidad del hombre porque sólo a través de ella el Estado se consolida como una fuerza suprema. Para él, la necesidad de elaborar un código administrativo en el que se señale las obligaciones y las responsabilidades del gobierno y de sus instituciones es vital, pues sólo así las relaciones entre Estado y sociedad se realizan dentro de un marco jurídico evitando abusos y excesos de autoridades.

(19) Ibd, p. 191

El sentido de la administración esta fundamentado en su capacidad de impulsar el beneficio de los individuos, combatiendo los conflictos sociales, por tanto, Bonnín elabora una serie de principios que le permiten explicar su esencia, es decir, la actividad del Estado en la sociedad, tomando como premisa básica la diferenciación entre lo público y lo privado, entre la sociedad civil y el Estado.

Es precisamente esa distinción la que permite la consolidación del mundo moderno, de un nuevo modo de vida: el capitalista. La ciencia de la administración analiza las relaciones que emergen a partir de la armonía y el equilibrio que impulsan al progreso.

Manuel Colmeiro la concibe retomando esas ideas, para él todo cuánto existe está bajo la protección de la administración. Así mismo, los hombres, los bienes, la seguridad pública, la educación, el cuidado de la niñez, la industria, el comercio, la agricultura, la recreación, la cultura y todas aquellas manifestaciones del espíritu humano son motivo de interés y preocupación de esa fuerza omnipotente que es la administración.

En sus primeros escritos, aborda los principios que explican a la administración pública, de aquí que la administración sea "cual otro angel tutelar del hombre, por que a cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara o nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos pues la autoridad de la administración nos sigue a dónde quiera y vela de continuo a nuestro lado".(20)

(20) Colmeiro, Manuel. Op. Cit., p.179

## **5.2.2 La ciencia de la organización administrativa.**

Sus estudios posteriores rompen definitivamente con la línea de pensamiento que le antecedía, ya que centra su interés en los procesos que se realizan al interior de la administración, por lo que la estudia a partir de su anatomía, descuidando el análisis de las relaciones entre Estado y sociedad.

"La ciencia de la organización administrativa no estudia a la administración pública por lo que realiza en la sociedad, sino a partir de su organización, procesos y procedimientos que integran la red de sus operaciones y tareas. Es el estudio de la anatomía que corresponde a la administración pública. Los elementos a considerar son entonces: la toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia y el mejoramiento de los procesos administrativos".(21)

La ciencia de la administración y la ciencia de la organización administrativa son producto de los procesos de consolidación del Estado moderno. Ambas derivan de la misma realidad histórica y retoman como fundamento teórico el sustento ideológico del Estado liberal, "en el Estado moderno, una vez que los medios de administración se han expropiado de los feudos y son centralizados, la administración queda a cargo de funcionarios, cuya responsabilidad es cumplir con los objetivos del Estado". (22)

Sin embargo, los campos de estudio de ambas ciencias son distintos. Si bien es cierto que las dos ciencias estudian la actividad del Estado, también lo es el hecho de que la analizan desde ópticas diferentes. Mientras la ciencia de la administración enfoca su estudio hacia la aplicación externa de las prácticas estatales, la ciencia de la organización administrativa lo hace en lo interno. Sus objetos de estudio

(21) Uvalle B., Ricardo. "Objetivo y alcance de la gerencia pública", p.31

(22) Ibid, p.184

también son diferentes. El de aquella es la administración pública y el de ésta, es la gerencia pública. "Es importante no confundir ni homologar la Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia de la Organización Administrativa. Una y otra son diferentes, por tanto, la administración y la gerencia pública son diferentes. Entenderlas por su objeto evita caer en 'el viejo método de investigación y de pensamiento que Hegel llama metafísico'".(23)...."método que se ocupaba preferentemente de la investigación de los objetos como algo hecho y fijo, y cuyos residuos embrollan todavía con bastante fuerza las cabezas, tenía en su tiempo una gran razón histórica de ser. Había que investigar las cosas antes de poder investigar los procesos".(24)

Con esta propuesta la administración pública ya no es estudiada con base en sus cometidos sociales, sino que es analizada a partir de su estructura interna.

Colmeiro estudia la administración pública desde una visión endógena; su objeto de estudio lo constituyen las características internas de la organización administrativa. Con él se inicia una etapa de estudio donde se resaltan los procesos internos que regulan a la administración, lo cual equivale a decir que el gobierno se administra a sí mismo porque "... la administración señala a cada uno su manera de ser y obrar, comunica a todos el espíritu reinante en la ley política, les imprime formas exteriores, homogéneas y simétricas relativamente a la organización y a la naturaleza de sus funciones".(25)

En este sentido rompe con la línea de estudio de sus predecesores, tales como Bonnín, Oliván, Posada de Herrera y Zúñiga cuyas obras se centran en el análisis de la ciencia de la administración, "mas sí la

(23) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., p.32

(24) Marx, Carlos y Engels, Federico. La Ideología alemana, p.158, citado por Uvalle B., Ricardo, Op. Cit., p.33

(25) Colmeiro, Manuel, Op. Cit., p.184

ciencia enseña tan poco en cuanto a la acción general de la administración algo de más concreto se descubre en las doctrinas tocantes a la organización administrativa".(26)

La importancia de la estructura orgánica-administrativa radica en la interdependencia de las unidades que conforman la administración para tomar decisiones que afectan directamente la vida de los individuos. A partir de Colmeiro, el estudio de la administración toma un rumbo distinto. El análisis de la actividad estatal en la sociedad pierde su importancia, con lo cual se mutila el estudio de la administración pública, concibiéndola como un instrumento meramente pragmático.

La inminente necesidad de crear modelos propios que analicen y estudien los procesos internos de la administración pública surgen a partir de ésta distinción.

La planeación, la programación, la presupuestación, la coordinación, la gestión, la dirección, la supervisión, la evaluación, el control, la administración de recursos materiales, financieros y técnicos son algunos de los procesos internos de la misma.

Estas actividades son funciones tecnológicas que fundamentan la toma de decisiones estatales, cuyo análisis permite a Colmeiro acuñar el concepto de la ciencia de la organización administrativa; dichas actividades corresponden a lo que actualmente se conoce como gerencia pública, cuyo contenido, objeto y método se analizará con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

Apoyándose en paradigmas y esquemas de coordinación y concertación diseñados para el buen funcionamiento del aparato administrativo, tales como la teoría del Estado, el derecho administrativo, la teoría de sistemas, la razón de Estado, entre otras, el Estado podrá realizar su actividad en la sociedad de manera oportuna y adecuada.

(26) Ibid, p.184

Sin duda alguna, la obra de Manuel Colmeiro revela la enorme importancia de la acción administrativa, cuyos dos grandes propósitos son fomentar el bien y combatir el mal, pero siempre con el concurso y la participación de los individuos. Pero también, su análisis sienta las bases para el desarrollo de una nueva faceta de estudio de la administración pública, la **gerencia pública**, fundamentada en la ciencia de la organización administrativa.

## **CAPITULO VI. CONDICIONES MATERIALES DE LA GERENCIA PUBLICA.**

### **6.1 Preámbulo.**

El origen de la gerencia pública se ubica en el surgimiento del capitalismo como modo de vida y en la distinción entre el Estado y la sociedad civil.

Por ello, es preciso conocer las condiciones materiales y sociales en las que surge el capitalismo y que inciden en la formación de la gerencia pública.

### **6.2 Orígenes del capital.**

El capital surge "allí donde el poseedor de medios de producción y de vida encuentra en el mercado al obrero libre como vendedor de su fuerza de trabajo, y esta condición histórica envuelve toda una historia universal".(1), es decir, que la fuerza de trabajo del obrero adquiere un valor y como mercancía le pertenece.

Cuando la producción de mercancías ya no sólo se destina al uso y al consumo individual sino que permite el intercambio comercial, es decir, la economía de mercado entendida como aquella "donde ninguna parte o sólo una parte insignificante del producto agrícola, entra en el proceso de circulación e incluso sólo una parte insignificante de la porción del producto que constituye la renta del terrateniente".(2), se transforma en una economía de valores de uso, en la que el trabajo crea el valor de uso, surgiendo un nuevo modo de producción, el capitalismo.

(1) Marx, Carlos, El capital. T.I., p.123

(2) Ibid, T.III., p. 728.

"La circulación de mercancías es el punto de arranque del capital. La producción de mercancías y su circulación desarrollada, o sea el comercio, forman las premisas históricas en que surge el capital".(3) En la circulación simple de las mercancías se puede observar que un artesano o un campesino venden los productos de su trabajo en el mercado, venden para comprar. Pero también pueden comprar para vender, al acudir al mercado y como propietario del dinero, compra mercancías. Entonces el poseedor del dinero se convierte en capitalista.

El proceso de circulación no es más que una forma de simple intercambio de mercancías. El valor al capital lo otorga el dinero ya que éste es el origen y destino de todo proceso de valorización "capital es dinero, capital es mercancía". (4)

### 6.2.1 Cooperación.

En el proceso de circulación de mercancías, el trabajo cobra importancia vital ya que a través de él se crea el valor de uso, "es un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza". (5) En el momento en el cual el hombre interactúa con la naturaleza transformándola, lo hace de una manera conciente realizando sus propósitos y fines.

En el proceso de trabajo los factores que intervienen son el objeto y los medios de trabajo; el objeto es lo que se transforma y los medios son los instrumentos o herramientas entre el obrero y el objeto que trabajó "lo que distingue a las épocas económicas unas de otras no es lo que hace, sino el como se hace". (6)

(3) Ibid., p. 102.

(4) Ibid., p. 103.

(5) Marx, Carlos. El capital, p. 130, citado por Flores Cruz, en La administración capitalista del trabajo. p.21.

(6) Marx, Carlos. El capital. p.132.

Luego entonces, la producción capitalista comienza cuando la acción de un gran número de obreros es explotada por el capitalista, es decir, al agruparlos en un mismo lugar para trabajar bajo su dirección y obtener la producción de mercancías, "la producción capitalista tiene histórica y lógicamente su punto de partida en la reunión de un número relativamente grande de obreros que trabajan al mismo tiempo, en el mismo sitio... en la fabricación de la misma clase de mercancías y bajo el mando del mismo capital". (7)

Este fenómeno de agrupación de la mano de obra se conceptúa como la cooperación, "la cooperación como trabajo colectivo es fundamental para la producción de mercancías en gran escala; el valor de estas estriba no en su valor individual, sino en su valor social. El valor social de las mercancías representa el móvil de las ganancias capitalistas; además, es el centro de la explotación del trabajo asalariado porque a éste, no se le retribuye la ganancia comercial obtenida con la venta de las mercancías, sino que el capitalista se apropia de la misma, una vez que la competencia y el tipo de consumidor determinan las condiciones de mercado". (8)

"La cooperación permite y garantiza la relación e interdependencia del trabajo asalariado, así como el empleo de instrumentos técnicos necesarios para la producción de mercancías, facilita el ahorro de recursos, el diseño de los planes de producción y la utilización coordinada de la fuerza de trabajo, para emprender, en escala creciente, la producción capitalista de las mercancías, objetivo final para incrementar la tasa de ganancia". (9)

(7) *Ibid*, T.I., p. 259.

(8) Uvaile B., Ricardo. La formación de la administración pública capitalista, diferencias entre la administración pública y privada, p.93.

9) *Ibid*, p. 94

La ciencia empieza a ocupar un papel fundamental antes, durante y después del proceso de producción.

La aplicación de nuevas técnicas se ve reflejada en la transformación y desarrollo que sufren las formas de producción. Los medios de producción en el capitalismo están por encima de aquellos que se emplearon en los modos de producción precedente, su precisión y especialización son imprescindibles en el proceso de trabajo capitalista.

La técnica comienza a suplantar la fuerza de trabajo simple del hombre en aquellas actividades directamente relacionadas con funciones como la ejecución y la regulación. La evolución tecnológica se ve reflejada en la evolución de las máquinas-herramientas, en el empleo de nuevas fuentes de energía y en los nuevos métodos de transformación de la materia prima.

La generalización de las máquinas especializadas suscitó graves problemas de organización. La unidad de trabajo se traslada de la figura humana y sus herramientas hacia el conjunto de máquinas que efectúan las operaciones parcelarias que los hombres realizaban anteriormente. Al hombre se le coloca al margen del proceso inmediato de producción, siendo que antes era el factor y eje principal de este proceso.

Una vez que el trabajo manufacturero cede ante el avance de la gran industria y de la automatización, el antagonismo entre el obrero y el capitalista, que ha cedido la dirección y vigilancia de sus empresas al administrador, se agudiza profundamente.

El trabajo que desarrolla la nueva clase obrera es considerado por la clase capitalista como un trabajo especializado, por lo que su remuneración es superior que la del trabajo manual, desempeñado por la baja clase obrera.

La forma cooperativa del trabajo se presenta cuando un número de trabajadores actúan conjuntamente para el logro de un objeto común, durante el mismo proceso de producción capitalista. Esta cooperación permite la realización de tareas en períodos de tiempo menores en comparación a las actividades aisladas que se llevaban a cabo en los talleres artesanales.

Es precisamente la relación de cooperación que establecen los individuos bajo determinadas condiciones para lograr un fin cualquiera, la forma específica del proceso de producción capitalista. Cabe señalar que para que los obreros asalariados puedan cooperar dentro del sistema capitalista de producción, sus fuerzas de trabajo deben ser compradas por el capitalista. El obrero entonces, como persona individual se encuentra aislado; su cooperación empieza y termina en el trabajo, donde ha dejado de pertenecerse "el obrero se niega a sí mismo en su trabajo, no encuentra éste su expresión, objetivación y realización sino por el contrario, halla su explotación y la negación de su esencia". (10)

El trabajo y el producto de ese trabajo son fenómenos ajenos al obrero, pues aquel constituye sólo un medio para satisfacer sus necesidades básicas y éste es propiedad del capitalista. Estas formas de enajenación\* traen como consecuencia el conflicto entre el capitalista y el obrero porque la "administración es una relación social, pero no entre seres humanos en condiciones de igualdad, sino entre desiguales, entre los que detentan los medios de producción y los que no tienen más que su capacidad de trabajo, entre los que la dirigen y los que son dirigidos; por tanto, la esencia del fenómeno administrativo está en el trabajo humano". (11).

(10) Flores Cruz, Cipriano. Op. Cit., p. 26

(11) Ibid, p. 18

\* *"La realización del trabajo como estado económico se manifiesta como la privación de realidad del obrero, la objetivación como la pérdida y la esclavización del objeto, la apropiación como extrañamiento, como enajenación"*. Conceptuación de Flores Cruz, Cipriano. Op. Cit., p. 27

La teoría de la gerencia capitalista, a través de modelos y esquemas organizacionales, busca identificar al trabajador con el producto de su trabajo y con el trabajo mismo. El conjunto de modelos y esquemas organizacionales constituyen el contenido de la gerencia pública. Pero la supuesta identificación entre trabajo y obrero sólo perpetúa la relación de explotación a la que es sometido el obrero por parte del administrador, a quien se le ha delegado la tarea de aprovechar de manera óptima la fuerza de trabajo para crear un mayor plusvalor.

"El capitalista dota de mando a gerentes asalariados, para dejar el mismo de ser gerente y conservarse como propietario; ahora, la gerencia no sólo significa el trabajo que se plasma en la producción, es decir, el de los obreros, sino que el capitalismo ha creado en los administradores una nueva categoría de obreros, los de cuello blanco".(12)

Son los gerentes quienes ejercen de manera directa el control, la autoridad y el mando sobre los obreros, de manera que ellos son los responsables de reproducir el capitalismo como modo de producción.

Los gerentes tienen como función el diseño y aplicación de estrategias programadas que permitan incrementar las ganancias a partir de la explotación del trabajo obrero; sin embargo, ésta explotación encuentra su justificación en los esquemas denominados de desarrollo de personal y de relaciones humanas. Mediante ascensos, aumentos salariales, recompensas de carácter no monetario y despidos se controla al obrero y se amortigua el conflicto entre los dirigentes y los dirigidos, pero no los resuelve. "La separación del obrero del producto de su trabajo origina un comportamiento rebelde por parte de los obreros... El capital quiere resolver esta problemática por medio de la técnica administrativa llamada de relaciones humanas".(13)

(12) Guerrero, Omar. La administración pública en el Estado capitalista., p.234

(13) Flores Cruz, Cipriano. Op. Cit., p. 24

"El trabajo material también es controlado con medidas elaboradas por los cuadros de administración, en lo que se refiere a promociones, ascensos, recompensas, incremento salarial, sanciones y despidos. Estos mecanismos de represión, son empleados de acuerdo a las condiciones de la empresa capitalista y se van renovando de generación en generación".(14)

De lo anterior se puede inferir que el trabajo se divide en trabajo intelectual desempeñado por el administrador, y el trabajo material, realizado por el obrero. Entre el trabajo intelectual. "El trabajo intelectual realiza la función del proceso administrativo y se encarga de manejar, coordinar y vender las mercancías producidas colectivamente mediante el proceso de cooperación; resulta pues, que la ganancia obtenida en el mercado pasa a poder de la administración para trasladarla como beneficio al capitalista que, de esta manera, garantiza y reproduce el valor del capital". (15)

Y el trabajo material. "El trabajo material, como una mercancía del capital, tiene un ambiente difícil, complejo y competitivo; acude al mercado por necesidad de subsistencia y tiene que adaptarse a condiciones materiales que no han sido creadas por él, y someterse objetivamente a los fines de la producción capitalista la riqueza del trabajo material consiste en ser creativo, en producir más de lo que se consume; sin embargo, está posibilitado para disponer de los canales de circulación y distribución de las mercancías debido a que los mismos son propiedad del capitalista que, a la vez, delega en los asalariados administrativos la responsabilidad de manejarlos". (16), existen intereses bien identificados por ambas partes, intereses que son

(14) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., p. 24

(15) Ibid, p. 103

(16) Ibid, p. 104

antagónicos pero sin la presencia de un grupo, el otro no tiene razón de ser. La esencia del obrero está en función de su relación de explotación con respecto al capitalista; y viceversa, la esencia del capitalista está en función de su relación de explotador con respecto al obrero.

La separación del trabajo intelectual y material permite fundamentar la organización de la unidad económica, es decir, de la fábrica en una estructura vertical compuesta por grupos cuyos niveles corresponden a las actividades que realizan, a los salarios que devengan, a la duración de su jornada laboral y a una serie de prestaciones que le permite al capitalista controlar a todos los obreros de su fábrica; independientemente de que estos obreros estén altamente capacitados, la especialidad de sus conocimientos no les permitirán acceder a la clase capitalista. A partir de la separación del trabajo intelectual y manual se determina la división del trabajo como fundamento de la organización social.

"La separación social del trabajo intelectual del manual se traduce en la fábrica capitalista en una separación en el nivel del proceso de producción, en el cual las fuerzas intelectuales de éste se separan del trabajo manual y se convierten en atributos del poder del capital sobre los obreros". (17)

### **6.2.2 La división del trabajo.**

La división social del trabajo no se origina con la consolidación del capitalismo como modo de producción y tampoco es una característica exclusiva de las sociedades industriales del trabajo como una manifestación de carácter social. Cuando las tribus se dedican a las actividades agrícolas y ganaderas, se suscita un fenómeno de separación de actividades entre hombres y mujeres por razones físicas y entre el propio núcleo de varones que integraban los grupos de agricultores y cazadores.

(17) Flores Cruz, Cipriano. Op.Cit., p.11

Con el desarrollo de la producción social, las actividades productivas se van complejizando y la división del trabajo también. Así los individuos se agrupan en oficios y talleres, es una producción de tipo artesanal.

En los talleres, los maestros cuentan con algunos oficiales y aprendices, quienes elaboran, cada uno, un producto completamente terminado. En éste tipo de empresa existe una gran variedad en cuanto a las operaciones realizadas y el producto es independiente.

Cuando la actividad artesanal llega a un grado máximo de descomposición, donde cada obrero produce solo una parte, de manera tal, que al final del proceso el producto sea resultado de la intervención de diferentes obreros, entonces, se lleva a cabo una nueva división del trabajo.

Ahora, el obrero se convierte en una parte dependiente de un mecanismo de trabajo. La asignación permanente y exclusiva de las diferentes operaciones realizadas para producir un objeto provoca la división de distintos obreros reunidos en un taller, en el que se va a desarrollar su incapacidad por producir independientemente, "el obrero de manufactura ya no desarrolla actividad productora alguna a no ser como accesorio del taller capitalista". (18)

Anteriormente, el trabajo era ejecutado por un mismo oficial; pero ahora la fabricación de un producto es obtenida con la combinación de los esfuerzos de varios artesanos, es decir, bajo un régimen de cooperación donde se realizan distintas operaciones con arreglo a la nueva condición de obreros especializados en operaciones parciales distintas, en este momento "la división del trabajo imprime sobre el obrero de manufactura un sello que lo consagra propiedad del capital". (19)

(18) Gorz, André. Crítica de la división del trabajo, p.28

(19) *Ibid*, p. 28

Mientras la variedad de las operaciones parciales que efectúa el obrero disminuyen, se obtiene una mayor continuidad en el proceso de trabajo. Esta necesidad de impulsar un movimiento continuo de hombres y materiales de un punto a otro en la cadena de producción origina un incremento de los costos y en ella la dificultad de sostener una productividad elevada.

Por ello, Marx señala que "de una parte, la manufactura brota de la combinación de oficios independientes y de otra parte, la manufactura brota de la cooperación de artesanos afines, por lo tanto, de una parte de la manufactura lleva la división del trabajo a un proceso de producción antes homogéneo o la desarrolla, de otra parte combina oficios hasta entonces separados, pero cualquiera que sea su punto especial de partida, su forma final es siempre la misma; la de un mecanismo de producción cuyos órganos son hombres". (20)

Las dos formas de la manufactura son esencialmente, "unas veces el objeto fabricado esta compuesto por un conjunto puramente mecánico de productos parciales independientes; otras veces, es el resultado de una serie sucesiva de manipulaciones y procesos entrelazados".(21)

Así, en la manufactura heterogénea la construcción de cada parte es asignada a un obrero como resultado de la descomposición de la actividad artesanal. En la manufactura homogénea el producto pasa de una mano a otra como resultado de la mutua dependencia.

Dentro de la manufactura el obrero necesita desarrollar ciertas características dentro del proceso de trabajo, tales como la fuerza, habilidad y atención. Si bien es cierto que no posee todas ellas con el mismo grado de efectividad. De ahí, que se agrupe a los trabajadores y se les asigne actividades según sean sus características.

(20) Marx, Carlos. Op. Cit., T.I., p.274

(21) Ibid, p. 27

El obrero manufacturero desarrolla actividades simples que no le permiten ejercer su inteligencia; desarrolla sus habilidades desempeñando trabajos definidos y particularizados en menoscabo de sus capacidades intelectuales.

El enriquecimiento del obrero colectivo y del capital en la manufactura sólo es posible en la medida que se de el empobrecimiento de la fuerza productiva individual; en la manufactura, la perfección se logra en el momento en el que se puede prescindir de la inteligencia, de tal manera que el hombre se convierta en una máquina del taller.

La división del trabajo se presenta cuando se conjuntan aquellas actividades elementales y monótonas que el trabajador desarrolla paralelamente con una imposición que limita el uso de sus facultades intelectuales, por lo tanto su eficiencia queda condicionada al preestablecimiento de un plan de trabajo.

Entre la división del trabajo en la fábrica y la división social del trabajo existe una relación que les permite constituirse como la base para la producción de mercancías, "El hombre del salón de planeamiento, cuya especialidad bajo la administración científica es hacer planes anticipados, encuentra invariablemente que el trabajo puede hacerse mejor y más económicamente por medio de la subdivisión del trabajo... cada acción de cada mecánico debe ir precedida de diversos actos preparatorios ejecutados por otros hombres... Todo esto comporta una división casi por igual de las responsabilidades y del trabajo entre la dirección y el trabajador".(22)

(22) Ibid, p. 286

En este sentido, de la relación existente entre el trabajo mismo y la producción social en sus grandes ramos se considera a la agricultura, ganadería, industria y servicios como la división del trabajo en general "La base de todo régimen de división del trabajo un poco desarrollado y condicionado por el intercambio de mercancías es la separación entre la ciudad y el campo". (23)

La división del trabajo es una división en detalle, producto de la sociedad capitalista, que aniquila la posibilidad en cualquier obrero para desarrollar un proceso de producción completo.

El obrero al ser fraccionado ya no puede iniciar y terminar por sí mismo el proceso total de un producto por haberle sido reducida y separada la capacidad manual de la intelectual. "El capitalismo reproduce en escala ampliada la posición entre el trabajo intelectual y el manual, y sus ideólogos ven en el aumento de la distancia entre el trabajo intelectual y el manual una de las más importantes garantías de mantenimiento de la prosperidad de este régimen social antagónico".(24)

Solo mediante esta separación entre trabajo intelectual y manual, el desarrollo del capitalismo está asegurado. Así, los administradores se convierten en los principales reproductores del sistema, creando esquemas y modelos que permitan aprovechar de manera óptima el potencial humano.

### **6.2.3 El desarrollo de la industria capitalista.**

Con el incremento de las demandas masivas de bienes generados por la ampliación de los nuevos mercados internos y externos, por los grandes avances de los medios de comunicación en los países capitalistas, se desarrollaron nuevas técnicas para la producción en serie.

(23) Taylor, W. Frederick. Principios de la administración científica, p.42, citado por Uvalle B., Ricardo, Op.Cit.,p.99

(24) Gvishiani, D. Organización y gestión, p. 303

Esta situación influye para modificar las condiciones del mercado de la fuerza de trabajo "este hecho puso en primer plano la preocupación patronal por los costos de la mano de obra y la posibilidad de reducirlos".(25)

En la medida en que evoluciona la calificación de los obreros, la organización fabril y sindical también se desarrolla.

La evolución continua del capitalismo obliga a crear nuevos métodos para reducir los costos de una producción creciente, "las tareas de contabilidad y el control de la producción los cumplía la burguesía con tanto mayor éxito cuanto más le producía" (26),y a medida que el capital se consolida, estos instrumentos permiten optimizar la explotación de los obreros.

La división del trabajo intelectual y material provoca la concentración de conocimiento en un solo núcleo, el de los gerentes; mientras que los obreros tienen un saber parcial dominado por la mecanización y alejado del discernimiento. Con ésto, la marginación del obrero de los procesos de comprensión y transformación es inevitable. A medida que el capitalismo crece y se desarrolla, esa marginación se agudiza, con lo cual pelagra la estabilidad del sistema.

La naturaleza de la gerencia privada se caracteriza por pertenecer a la sociedad, al ámbito meramente particular. Su objetivo principal es conocer y aplicar los métodos y estrategias que permitan aprovechar de manera óptima la fuerza del trabajo al menor costo, con la mayor ganancia. De esta manera se justifica la explotación y la desigualdad entre poseedores y desposeídos.

(25) Taylor, W. Frederick. Op. Cit., p.25

(26) Lenin, Vladimir. Acerca de la revolución socialista de octubre, p.96.

## CAPITULO VII. LA GERENCIA PUBLICA.

### 7.1 Proemio.

El Estado moderno es producto de la sociedad capitalista. Por tanto, fomenta e impulsa la producción y la circulación de mercancías, es un Estado de clase pero que no se presenta como tal, sino que hace suyas las demandas sociales y se erige como representante del interés público general.

La administración pública nace a partir de las condiciones sociales del modo de producción capitalista; las cuales explican las contradicciones socioeconómicas. Estas contradicciones definen la naturaleza histórica de la administración pública como dominio político al contener la explosión de la lucha de clases y como dirección administrativa al establecer organismos, cuyas funciones se encaminan a amortiguar la deauperización social.

Para cumplir cabalmente con su función, la administración pública cuenta con la gerencia pública, la cual se **define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos.**

Mientras que en el modo de producción capitalista la gerencia privada busca incrementar las ganancias, la administración vía gerencia pública, busca el beneficio relacionando al Estado y la sociedad mediante la adopción de políticas y decisiones que favorezcan el interés general.

La administración pública y la gerencia pública son dos conceptos distintos que aluden a realidades interconectadas. Su esencia deriva de la ciencia de la administración y de la ciencia de la organización administrativa, respectivamente. Sin embargo, pertenecen a una misma esfera: la pública.

La gerencia pública debe ser conceptualizada de acuerdo a lo que es, ésto es, un fenómeno histórico que se sitúa en el tiempo y en el espacio, con un objeto de estudio que le es propio y con objetivos específicos que deben ser valorados para hacer más eficiente la acción administrativa.

Es precisamente el conocimiento de la gerencia pública, el punto medular de la presente investigación. En este apartado se analizará su fundamentación histórica y su caracterización como proceso estatal.

## **7.2 Fundamentos históricos y conceptuales de la gerencia pública.**

La gerencia pública es producto del Estado moderno, sustentado en la distinción del interés general y del interés particular. Por inferencia, es posible afirmar que a su ámbito de acción le corresponde lo público, lo común, lo general.

Sin embargo, sus raíces intelectuales las ubicamos en la doctrina cameralista desarrollada durante los siglos XVI y XVIII, ya que el cameralismo teoriza sobre las prácticas estatales, tanto al interior como al exterior de la vida del Estado. Identifica a la administración como una manifestación del Estado en la sociedad, como parte de las tecnologías que utiliza aquel para beneficio de ésta.

En el cameralismo, el ejercicio de las prácticas estatales corresponden al ámbito gubernamental, aunque en el absolutismo no existe la diferencia plena entre los negocios públicos y los particulares. Las relaciones feudales todavía prevalecen en la organización construida bajo criterios de colectividad, en la que no hay lugar para lo particular o lo general. No obstante, sienta las bases históricas para el desarrollo de la gerencia pública ya que en la doctrina cameral se explican claramente los antecedentes de su contenido teórico y conceptual.

Basta recordar que el movimiento cameral constituye "...la racionalización del trabajo administrativo, para fomentar la consecución

de objetivos no administrativos, a saber la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado... implica una tecnología del ejercicio del poder... significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada... es una tecnología administrativa, conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública". (1)

En este sentido, la gerencia pública en cuanto práctica se nutre del contenido teórico cameral, pues retoma la preocupación por la preservación, ampliación y uso de los medios con los que cuenta el Estado para organizarse y servir mejor a la sociedad a través de la administración.

Ya en el Estado moderno la gerencia pública adquiere su significado actual derivado de la distinción entre lo público y lo privado\*.

La expropiación de los medios de administración se realiza durante el absolutismo -período de transición hacia el capitalismo- cuando el poder distribuido en los núcleos feudales se centraliza en el monarca, y las actividades estatales son desempeñadas por un grupo de funcionarios denominado burócratas\*\*. Así, los funcionarios públicos se convierten en los responsables de llevar a cabo los cometidos del Estado, consolidándose el Estado moderno, a través de la diferenciación de las esferas pública y privada.

(1) Guerrero, Omar. Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, p. 3

\* La dicotomía de lo público y lo privado tiene su correspondencia en otras dicotomías, tales como la sociedad de iguales y la sociedad de desiguales; ley y contrato; justicia conmutativa y justicia distributiva. Para justificar la función de las dos esferas "el criterio fundamental sigue siendo el de los diversos sujetos a los que se puede referir la noción general de utilitas (utilidad): al lado de la *singulorum utilitas* (utilidad de los individuos)". Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad, pp. 11-38

\*\* Consultar capítulo II, p. 12-17

"En todas partes el desarrollo del Estado moderno comienza cuando el príncipe inicia la expropiación de los titulares privados de poder administrativo que junto a él existen: los propietarios en nombre propio de medios de administración y de guerra, de recursos financieros y de bienes de cualquier género políticamente utilizables".(2)

Efectivamente, "en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone. En el Estado actual, pues -y esto constituye un rasgo esencial del concepto-, la separación del cuerpo administrativo, o sea, de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo".(3)

Luego entonces, la gerencia pública es producto de la modernización, porque ella surge una vez que se consolida la esfera pública.

"El concepto de gerencia es resultado de la modernización. Su ámbito, público o privado, tiene su raíz en la distinción de la sociedad civil y el Estado. En la primera, la sociedad civil se desarrolla el concepto de gerencia privada, mientras que en el segundo, el Estado se desarrolla el concepto de gerencia pública como práctica que hace posible la actividad continua del propio Estado que es la administración pública".(4)

La gerencia pública se ocupa del diseño, ejecución y aplicación de los medios y prácticas necesarias para que la administración pública cumpla su objetivo. Esto es, hacer manifiesta la actividad del Estado en la sociedad en beneficio de ésta.

(2) Weber, Max. El político y el científico, p.91

(3) Weber, Max. Economía y sociedad, p.1059-1060

(4) Uvalle B., Ricardo. "Objetivos y alcance de la gerencia pública", p.9

"Mientras que en la gerencia privada los procesos administrativos atañen a unidades particulares (empresas), la gerencia pública atendiendo al ser del Estado, se relaciona en cuanto a dirección y manejo con los medios de administración y con el conjunto de la sociedad... como práctica, hace posible la actividad continua del propio Estado que es la administración pública". (5)

Por tanto, los objetivos de la gerencia pública corresponden a los objetivos del Estado. Su interés es el interés general, y su autoridad y poder concluyen donde surge la vida privada. Nace de aquello que Bonnin señala como condición indispensable para la vida del Estado: la asociación, que cobra vida en el poder de la administración pública y de su gerencia, ya que ambas son instituciones comunes a todos porque todos los individuos reciben sus beneficios y son el objeto último y único de sus acciones.

La gerencia pública entonces, ocupa un lugar fundamental en la organización política de la sociedad que es el Estado pues de ella depende la conformación interna de la administración pública. El ejercicio de la gerencia pública tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella se determinan las acciones del Estado y los beneficios que éste puede proporcionarle.

La preservación y la conservación de la comunidad, así como del Estado, son premisas básicas que definen la acción de la gerencia pública. Pero esto no quiere decir que constituya un factor de conservadurismo arcaico. Por el contrario, el dinamismo social obliga a la gerencia pública a diseñar políticas flexibles con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes que se gestan en la sociedad.

(5) Ibid, p.9

La conservación de la que hablamos no se identifica con "...aquellas ideas y actitudes que apuntan al mantenimiento del sistema político existente y de sus modalidades de funcionamiento y se ubican como contrapartida de las fuerzas innovadoras" (6). Se trata de la conservación y de la preservación de aquellos valores que permitirán acceder no a un buen modo de vida sino a una mejor vida, desarrollándose en un clima de paz, libertad y armonía. La libertad, la soberanía, la igualdad, la democracia y la justicia, son valores consustanciales a la vida del Estado, y corresponde a la gerencia pública la consecución y conservación de estos fines políticos, de tal manera, que fortalezca a la vida estatal .

"Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto representativa como participativa. Su esencia es consustancial al ser del Estado. De ahí, que la estatalidad que la envuelve responde con nitidez a la naturaleza genuina del Estado".(7)

La gerencia pública atiende a la sociedad pero en su conjunto. Vela por el interés general, por todo aquello que preserva la vida pública, la sociedad y su relación con el Estado. Su preocupación es atender lo que es común a todos: el Estado.

(6) Bonazzi, Tiziano. "Conservadurismo", en Diccionario de Política. Letras A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, p. 369

(7) Uvalle B., Ricardo. Op.Cit., p. 4

### **7.3 La gerencia pública como proceso del Estado.**

A partir de la separación del trabajo intelectual y material, la división del trabajo cobra vigencia y se consolida como la base de la producción dentro de la fábrica capitalista.

Esta distinción de lo intelectual y lo material, no sólo se da en el ámbito estrictamente de la producción. En la organización estatal, la diferencia entre el trabajo intelectual y el material también sienta las bases para el desarrollo de un grupo de hombres dedicados a organizar y planear la actividad estatal.

En este sentido, la división del trabajo supone la determinación de relaciones existentes en el proceso del trabajo. Las unidades administrativas que integran la organización estatal evidencian la separación del trabajo intelectual y manual, misma que se interconecta por medio de las líneas de autoridad.

"La división del trabajo... y la autoridad... son probablemente las dos características más importantes de cualquier organización. Cuando trazamos una gráfica de la organización, indicamos la división del trabajo poniendo en la gráfica un comportamiento separado para cada unidad de la organización. Entonces, conectamos estos compartimientos mediante ciertas líneas a las que nos referimos como líneas de autoridad".(8)

La gerencia pública deriva de la diferenciación de lo intelectual y lo material. A ella toca la responsabilidad de organizar y estructurar los medios administrativos para que la administración gubernamental articule y materialice las necesidades de la sociedad en acciones concretas, oportunas y permanentes.

(8) Simon, Herbert, et. al. Administración pública, p.164

Luego entonces, es preciso atender a la gerencia pública como un proceso del Estado en términos del trabajo gubernamental, cuyo basamento teórico y conceptual esta ubicado en la división, diferenciación y complejidad del trabajo organizado, mismas que analizaremos a continuación.

### **7.3.1. La gerencia en la dirección administrativa del Estado.**

El ejercicio de la gerencia pública tiene tres caracteres inherentes a su naturaleza estatal: la racionalidad, la calculabilidad y la politización.

Es racional por que realiza su actividad con base en procesos calculados, que la dotan de regularidad ardua. Así mismo, porque su acción debe ser manifiesta, específica y clara. Por tanto, se debe constituir en expresión cualitativa y cuantitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinado, especificando por qué y para qué se proyectan las acciones administrativas.

"La racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión. Resalta en este sentido, que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone".(9)

Es calculable porque sus acciones deben fundamentarse en el uso de medios que le permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos y capacidades disponibles. Sobre la calculabilidad debe fundamentarse el funcionamiento del Estado y de su administración -en la que se incluye la gerencia-, de ahí que Weber resalte también la calculabilidad de estos procesos "... el Estado que juzga y administra asimismo

(9) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit.,pp. 10-11

conforme a un derecho y reglamentos concebidos racionalmente... necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente por lo menos, en principio por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina".(10)

A estos factores de racionalidad y calculabilidad de la gerencia pública se deben vincular los fines y valores de lo que constituye su razón de existencia: el bienestar social. Este es el contenido de la politización de la gerencia pública. Su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del Estado y con los valores de la sociedad, surgiendo la racionalidad política.

"La racionalidad política puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en que condiciones y tiempos, con que medios, con que acuerdos... considerando intereses coincidentes o divergentes... conjuga capacidad administrativa y sensibilidad negociadora para influir en la composición y distribución del poder".(11)

En este sentido, la politización de la gerencia pública persigue los fines históricamente posibles y políticamente reales. Por ello, la racionalidad técnica y la política deben conjugarse para impulsar la vida política de una nación.

La desproporción existente entre el conjunto de medios (proceso de la producción capitalista, el gobierno, los recursos materiales y financieros) y el conjunto de fines (distribución de la riqueza, justicia social) provoca un constante desequilibrio que conlleva a la irracionalidad de los procesos en la dirección administrativa del Estado.

(10) Weber, Max. Economía y sociedad, p. 1061

(11) Uvalle B., Ricardo. Op. Cit., p.12

La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración; por ello, la vía más factible es, sin duda alguna, la reorganización interna y funcional de la administración pública para aumentar cuantitativa y cualitativamente sus desempeños, logrando así una racionalidad tecnológica en beneficio de la estabilidad social.

En este sentido, el papel de la gerencia es fundamental para mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado.

"La dirección administrativa del Estado es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales, el grado de comunidad sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no sólo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar bien". (12)

### **7.3.2 Areas especializadas de la gerencia pública.**

El papel de la gerencia pública es determinante para la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y administrativas. Por ello, es necesario que apoye su acción en áreas especializadas que le permitan conocer la información correspondiente con el mayor grado de veracidad y confiabilidad, de manera oportuna y constante, evitando los desvíos de información y la existencia de datos o informes que no describen con claridad un problema determinado.

Areas como la informática, la planeación, la programación, la presupuestación, los sistemas de información, la estadística, las auditorías; organización y métodos, la administración de personal público, el manejo de recursos materiales y financieros, el área jurídica

(12) Ibid, p. 15

y de asesoría, conjuntamente con las esferas de producción, distribución y comercialización son indispensables para el buen funcionamiento de la gerencia pública en particular y de la administración pública en lo general.

Además, éstas áreas identifican a la gerencia pública como un elemento especializado, jerarquizado, multifacético y multifuncional de la administración.

Especializado, porque su acción se funda en conocimientos científicos y tecnológicos que le permiten racionalizar sus procedimientos de manera específica y compleja.

Jerarquizado, ya que establece un orden o gradación con arreglo a un fin determinado para la consecución del bienestar social, dentro de la rama ejecutiva del gobierno.

Constituye un saber y un ejercicio multifacético y multifuncional porque se nutre de distintas ramas del conocimiento para atender los diversos requerimientos y demandas de la sociedad.

Mediante la racionalización de la gerencia pública, la toma de decisiones dejará de ser aleatoria y se convertirá en una práctica especializada fundada en el conocimiento científico y tecnológico.

#### **7.4 Conceptuación y objetivos.**

Su conceptualización es producto de la transformación del Estado absolutista al moderno. Por tanto, adquiere su connotación dentro del modo de producción capitalista; la gerencia pública entonces, es un concepto moderno, porque se desarrolla a partir de la distinción entre lo público y lo privado.

El calificativo público, dota a la gerencia de una connotación más compleja, definiéndola como "el conjunto de prácticas especializadas,

diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuanto, el como y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos". (13)

Por tanto, mediante la gerencia pública, la administración se organiza y estructura para satisfacer las demandas de la sociedad. Es innegable su naturaleza estatal y la importancia que reviste dentro de la rama ejecutiva del gobierno, ya que es fundamental en la toma de decisiones.

**Por gerencia pública se entiende la suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del Estado.**

De ella depende el dinamismo y el acierto de la función administrativa: así mismo, debe impulsar e institucionalizar la relación entre el Estado y la sociedad a través de la administración pública. Para ello, debe garantizar una óptima gestión de los recursos del Estado, orientándolos y canalizándolos hacia la consecución de programas productivos y de impacto social, logrando de esta manera, un balance entre las fuerzas políticas, económicas y sociales.

En suma, la gerencia pública deberá:

- a) "Nutrir con eficacia los procesos de toma de decisión".
- b) "Coadyuvar en la formulación de planes y programas que tienen como objetivo conseguir el desarrollo económico y social".
- c) "Fungir como medio que desenvuelve las potencias y capacidades de la sociedad".

(13) Ibid., p.9

d) "Traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales".

e) "Desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado". (14)

Cabe señalar que las decisiones políticas no se refieren a la respuesta exclusiva de demandas formuladas por un grupo o partido político. Las decisiones políticas se refieren a aquellas acciones que influyen directamente a la sociedad abarcando a todos y cada uno de los componentes sociales (individuos, grupos sociales, partidos políticos, confederaciones, instituciones educativas, administrativas).

#### **7.4.1 Facetas estructurales de la gerencia pública.**

Al respecto, Bernardo Kliksberg elabora un estudio referente a la modernización de la organización y gestión del Estado denominado ¿Cómo será la gerencia en la década del 90?, en el que define un nuevo modelo gerencial acorde con las transformaciones que actualmente están sucediendo en el ámbito estatal a nivel internacional. A esta tarea se vienen sumando los esfuerzos de distintos teóricos y tratadistas latinoamericanos reunidos en torno al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización vanguardia en el desarrollo de la teoría de la gerencia pública.

Para ellos, las administraciones públicas son objeto de redefiniciones y en la misma línea, la gerencia pública también revisa sus estrategias y objetivos.

Kliksberg señala que ante el contexto actual es necesario diseñar un arquetipo que permita articular al Estado con la sociedad, por lo que sugiere que la gerencia pública tenga las siguientes características.

(14) Ibid, pp. 19-20

En primer término debe vincular la norma con la técnica para incrementar los niveles de eficiencia en la consecución de los fines políticos tales como la legalidad y la legitimidad. En este sentido, la gerencia debe actuar conforme a ambas "Se entiende por legalidad un atributo y un requisito del poder cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas... el principio de legalidad es con el cual todos los órganos del Estado, o sea todos los órganos que ejercen un poder público, se considera que actúan dentro del ámbito de las leyes, salvo en casos excepcionales establecidos expresamente y legalizados, también por el hecho mismo de haberse establecido expresamente. El principio de la legalidad tolera el ejercicio discrecional del poder, pero excluye el ejercicio arbitrario, entendido como un acto realizado de acuerdo con un juicio exclusivamente personal de la situación".(15)

"Se puede definir la legitimidad como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia con adversión. La creencia en la legitimación es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal"(16), para determinar sus espacios de acción en función del grado de aceptación o rechazo por parte del cuerpo social.

Respecto a la organización institucional, ésta se perfila como una estructura más horizontal totalmente flexible, adaptable y abierta a las demandas y grupos sociales. La relajación de las jerarquías y de la excesiva normatividad de procedimientos son factores imprescindibles para la transición. Los proyectos se convertirán en el vínculo esencial entre las estructuras organizacionales y no así, las líneas de autoridad.

(15) Bobbio, Norberto. "Legalidad", en Diccionario de Política, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Letras L-Z, p.890

(16) Leví, Lucio. "Legitimidad". Ibid, p. 892

"...Se requiere contar con la más alta flexibilidad posible... Las organizaciones de avanzada se inclinan hacia esquemas que posibilitan permanentes readaptaciones de los recursos humanos y financieros, como organizaciones matriciales, por proyectos o semejantes". (17)

También referente al esquema organizacional, la descentralización debe caracterizar la toma de decisiones. La descentralización permitirá consolidar una diferente relación entre sociedad y Estado, ya que las decisiones no serán producto de negociaciones aisladas concentradas en un grupo o en una unidad específica. Consecuentemente, la descentralización impulsará la eficiencia en las organizaciones administrativas. Al respecto Kliksberg señala que "... una tradición de concentración de poder - convierte la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas y estrategias de manejo de los recursos para ampliar espacios... por lo que una descentralización real en todos los niveles es una condición básica". (18)

Por otra parte, el proceso de planeación debe concebirse como un proceso integral que incluya la planeación y la ejecución del programa o proyecto derivado de la misma. De esta manera, las estrategias de acción serán acordes a los requerimientos que dieron origen al proceso. Además, se estará en posibilidades de estudiar diversas alternativas para la consecución de un mismo fin. "Es imprescindible convertir la dicotomía en unidad y planear y ejecutar en un proceso integrado donde los feed backs de la realidad se transforman en in puts en tiempo real para reformular estrategias".(19)

(17) Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo será la gerencia en la década del 90?, pp.13-14

(18) Ibid, p. 11

(19) Ibid, p. 14

La gerencia pública actual no debe menospreciar las cuestiones logísticas que en ella se realizan. El manejo de los recursos materiales y financieros debe realizarse en un marco de transparencia y corresponsabilidad con los grupos sociales y políticos. La relevancia de la evaluación y el control deben consolidarse no como meros procedimientos administrativos, sino como instrumentos de cogestión, "... es necesario hacer énfasis en sistemas de evaluación en el logro de objetivos, unidades que tiendan a la autoevaluación. De igual forma el involucramiento de las comunidades objeto de algún tipo de acción estatal, en la evaluación de los logros". (20)

Según Kliksberg, toda organización debe esforzarse para contar con colaboradores competentes, entusiastas y comprometidos. La existencia y el progreso de ella depende en forma significativa de su personal. De ahí, que sea necesario revalorar las políticas del personal público. "La organización empresarial que descuide las relaciones humanas está condenada al fracaso o a la mediocridad". (21)

Tradicionalmente, el personal público es considerado como un objeto de manipulación carente de iniciativa, que responde a un estímulo -sea este punitivo o coercitivo-, y generalmente su rendimiento es muy bajo.

Aunque en realidad esta situación es producto de la falta de profesionalización de los gerentes, tema que retomaremos posteriormente.

La necesidad de desarrollar estrategias que impulsen la creatividad y la iniciativa de los gerentes públicos, para que estos actúen y respondan de acuerdo a los objetivos del Estado es evidente e inminente.

(20) Cabrero M., Enrique. "Retos y perspectivas de la administración pública", p. 17

(21) Kliksberg, Bernardo. Op. Cit., p. 17

En síntesis, la gerencia pública debe fundamentar su acción en un modelo organizacional caracterizado por ser:

- Flexible,
- Adaptable,
- Abierto,
- Legal y legítimo,
- Ligado a la sociedad, a través de la planeación y ejecución de sus acciones.

En una palabra el modelo organizacional del Estado debe ser racional con arreglo a valores políticos.

### **7.5 La gerencia pública en la reforma del Estado.**

Solo mediante un modelo organizacional adaptativo se podrá dar una orientación moderna a la reforma del Estado, que se analizará a partir de dos objetivos básicos: el redimensionamiento y la reestructuración de la administración pública, entendido aquel como la reducción de la estructura administrativa y ésta como la redefinición de las funciones y responsabilidades de los órganos administrativos.

El mundo entero es escenario de constantes transformaciones que afectan todos aquellos aspectos relacionados con la vida en sociedad; las doctrinas políticas son cuestionadas, los Estados replantean sus objetivos y modifican sus relaciones con la sociedad; en el campo económico, los países del tercer mundo abrigan nuevas esperanzas con la regionalización de la economía. La guerra fría terminó y con ella terminó el aislamiento y la hostilidad, la agresión y el enfrentamiento.

"... El mundo tiene acusadamente una internacionalización creciente. Los principales desarrollos políticos y económicos van en dirección de lo que se ha denominado su transformación en una 'aldea global'. En esa aldea todo está vinculado con todo, cualquier acontecimiento significativo en algún punto estratégico de la aldea, trae efectos múltiples en todas sus unidades componentes y particularmente en las

más vulnerables como sucede en América Latina. La 'aldea global' amplía las oportunidades al destruir barreras políticas y abrir los mercados, pero al mismo tiempo maximiza las interdependencias".(22)

Ante nosotros se vislumbra un futuro más prometedor, tanto para los países poderosos como para aquellos que dependen de estos. La realización plena de las nuevas metas del Estado dependen en gran medida del desarrollo de las fuerzas individuales, de la suma de esos esfuerzos para que se traduzcan en acciones concretas que den respuesta eficiente y oportuna, pero también permanente a problemas añejos y a las nuevas demandas sociales que derivan de los cambios que vive el mundo.

La sociedad no sólo debe ser partícipe de los cambios, ella debe impulsarlos y junto al Estado promover la modernización. "La modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana... Los principales aspectos de la modernización, urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, no se dan en forma aislada o casual.. Los aspectos de la modernización que más atañen a la política pueden ser agrupados en términos muy generales en dos categorías. Primero, la movilización social, que según la formulación de Deutsch, es el proceso por el cual son desgastados o destruidos grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta... En segundo lugar, el desarrollo económico que se refiere al crecimiento de la actividad y producción económica total de una sociedad... La movilización social abarca los cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades; el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades. La modernización implica ambas cosas".(23)

(22) Ibid, p. 2

(23) Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio, p. 41

### **7.5.1 Redimensionamiento.**

A nivel mundial se ha observado la adopción de pautas económicas que determinan una participación del Estado restringida a los casos de monopolio natural, corrección de externalidades y producción de bienes públicos, ésto es, aquellos casos donde por naturaleza económica sería inviable la competencia empresarial.

Estas políticas económicas circunscritas en un marco neoliberal se manifiestan en el redimensionamiento del Estado, pero más específicamente en el instrumento ejecutivo del gobierno .

La administración pública entendida como el vínculo existente entre el Estado y la sociedad, es objeto de un serio análisis que permite replantear sus metas, redimensionar su estructura y transformar su papel en la sociedad para beneficio no sólo de ésta sino también del propio Estado.

En América Latina durante los años setenta, el Estado pudo ampliar su participación gracias al apoyo financiero que recibió de la banca internacional para impulsar proyectos de tipo productivo y social que permitieran el crecimiento y el desarrollo de la región. Además, la tendencia mundial indicaba que un Estado interventor era sinónimo de un Estado participativo, productor y empresario.

Sin embargo, la proliferación de empresas públicas y el crecimiento desmedido de las estructuras administrativas a nivel central se tradujeron en un excesivo endeudamiento externo por el incremento innecesario del gasto público. La irracionalidad administrativa y política impidieron el crecimiento y la industrialización, pues el presupuesto gubernamental no fue canalizado hacia proyectos productivos o de beneficio social.

El momento histórico actual esta marcado por un intenso proceso de repliegue de la presencia estatal. El crecimiento e inoperabilidad de una

administración pública ineficaz que envió a los países a una aguda crisis económica y de legitimidad, por lo que los gobiernos tuvieron que replantear sus estrategias y adoptar medidas congruentes con el proyecto neoliberal, perfilado por los países desarrollados. "El Estado contemporáneo... se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Los obreros, campesinos y grupos progresistas, que pugnan por un cambio en las condiciones sociales, igualmente cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social". (24)

Las circunstancias económicas y políticas implican forzosamente una reducción del aparato estatal ante la inminente necesidad de sanear las finanzas, reducir el presupuesto gubernamental, mantener la estabilidad económica, promover la inversión nacional e internacional en el ámbito productivo, recuperar la legitimidad política y consolidar una nueva relación entre Estado y sociedad, que permita a ésta desarrollar sus capacidades y talentos en un ambiente de concertación, corresponsabilidad y mutua cooperación.

Pero esta transformación debe tomar en cuenta los intereses nacionales y apegarse a un proyecto político definido a priori. Una transición acelerada carente de proyecto provocaría un detrimento irreversible en la estructura productiva y social del país.

(24) Cabrero M., Enrique. Op. Cit., p. 1

"Indudablemente las estrategias de redimensionamiento traducen la iniciativa del repliegue estatal y contribuyen en principio a aligerar el aparato administrativo. Pero es necesario aceptar que las soluciones enmarcadas exclusivamente en esta perspectiva, no son integrales ni globalizan la crisis del aparato en toda su magnitud. El cambio en la administración pública difícilmente se puede inducir vía el aligeramiento de los efectos contraintuitivos de la acción del aparato, dado que se trata de una crisis estructural y profunda". (25)

La redefinición de la administración pública implica un 'adelgazamiento'\* de la estructura administrativa y la desincorporación de empresas estatales; sin embargo, la reducción del aparato per se no soluciona las causas ni los efectos del problema. Sin lugar a dudas, contribuyen a racionalizar el gasto corriente y a suprimir algunas ineficiencias.

La superación de la crisis por la que atraviesa el Estado no puede limitarse a la reducción de su tamaño, entendido éste como el grado de intervención estatal que requiere la sociedad en un momento histórico determinado.

El 'redimensionamiento'\* debe complementarse con una 'reestructuración'\* y refuncionalización del aparato administrativo, es decir de la administración pública, acorde con la nueva realidad.

Por tanto, las políticas de 'redimensionamiento'\* y 'reestructuración\*', deben estar diseñadas bajo criterios de globalización e integración, flexibilidad y adaptación.

(25) *Ibid*, p.5

*\* Los términos adelgazamiento, tamaño y redimensionamiento del Estado no corresponden a categorías conceptuales o científicas. Fueron incluidas en virtud de que forman parte del debate actual sobre la presencia estatal en la sociedad.*

En este sentido, la gerencia pública como componente de la administración constituye el elemento básico del aparato gubernamental, a través de la creación de nuevos modelos organizacionales con capacidad de respuesta y compromiso social, en un marco de eficiencia y racionalidad.

Las principales acciones en las que el ejercicio de la gerencia pública es fundamental podrían concretarse en los siguientes puntos:

- Mejoramiento de la capacidad de gobierno.
- Incremento de la gobernabilidad.

#### **7.5.1.1 Mejoramiento de la capacidad de gobierno.**

La capacidad de gobierno es la efectividad de la acción administrativa de un gobierno, es decir, constituye la capacidad de respuesta del gobierno hacia las necesidades más sentidas y apremiantes de la población. "El grado de gobierno se refiere a la capacidad que los Estados tienen para conseguir con eficacia el logro de metas colectivas. Si la sociedad no accede a etapas mejores y deseadas de vida, el grado de gobierno es ineficaz". (26)

En la actualidad la capacidad de gobierno se manifiesta en las políticas de carácter social y productivo cuyo objetivo final es combatir la pobreza de la población en cumplimiento de las garantías individuales a las que todo ciudadano tiene derecho.

Las políticas actuales deben incidir en las causas de fondo de la pobreza para crear las condiciones necesarias para el mejoramiento productivo de las comunidades y de esta manera resolver problemas de bienestar social. En este sentido, la capacidad de un gobierno se evalúa en función del incremento en los índices de esperanza de vida, nivel nutricional y educativo, principalmente.

(26) Uvalle B., Ricardo. Op.Cit., p. 13

### **7.5.1.2 Incremento de la gobernabilidad.**

La gerencia pública tiene como responsabilidad organizar los procedimientos y funciones de las unidades administrativas con el fin de responder oportuna y permanentemente a los planteamientos de la sociedad, incrementándose así, la gobernabilidad entendida ésta como la asimilación de los desajustes sociales que atentan contra el Estado.

"La gobernabilidad... se refiere a la conducción de la sociedad evitando desajustes que pueden arriesgar la integridad y conservación de los Estados. Se trata de una conducción donde la democratización del poder se rige por la competencia política en la cual participan las instituciones de la sociedad y el Estado". (27)

La búsqueda por el mejoramiento de la capacidad de gobierno y el incremento de la gobernabilidad no significa atender los planteamientos sociales con un sello de populismo, mediante soluciones uniformes o simplistas que provoquen un desorden económico y conduzcan a la crisis política. Tampoco significa que en el extremismo de las palabras y las falsas promesas se desemboque en el exacerbamiento de antagonismos; antesala de la pérdida de estabilidad política.

Por el contrario se trata de incrementar el conjunto de los bienes materiales y promover una distribución de la riqueza más justa, mediante la definición de programas congruentes que exijan responsabilidad, trabajo, voluntad política y consenso social.

Así mismo, la concertación debe ser la herramienta que permita configurar consenso alrededor de las políticas públicas. La concertación permitirá ventilar opiniones divergentes, la crítica partidista y la disidencia en general haciéndolos compatibles para orientarlos en una sola dirección, y el ejercicio de la gerencia pública en este sentido es fundamental.

(27) Ibid. p. 13

## **7.6 Hacia una nueva generación: los profesionales de la gerencia pública.**

En el medio administrativo civil se empieza a reconocer una nueva generación de gerentes públicos, que sin reconocerse como tales, están definiendo el perfil de los gerentes públicos como funcionarios equipados con estudios y con investigaciones científicas en el área de su especialidad y con experiencia profesional.

Sin embargo, conviene hacer énfasis en la profesionalización de la gerencia pública y caracterizar su perfil. "No es posible realizar mejoras administrativas sin cambiar las actitudes y orientaciones humanas y sin la introducción de conocimientos constituyen un factor crítico en los esfuerzos de mejoramiento administrativo... El problema radica en que lograr cambios de actitudes e incorporar nuevas perspectivas y conocimientos son procesos lentos y difíciles. La antinomia marcada por el hecho de que las transformaciones deseadas en la eficiencia administrativa dependen de un cambio en la conducta individual de los funcionarios de gobierno y que lograr esos cambios deseados en la conducta de seres humanos adultos es muy difícil, es una de las principales razones de los frecuentes fracasos en los intentos de reforma bien intencionados".(28)

### **7.6.1 La enseñanza de la gerencia pública.**

En este sentido, las universidades públicas deberán responsabilizarse de la formación de los funcionarios, revalorando el carácter de la gerencia pública.

(28) Dror, Yehezkel. Enfrentando el futuro, p. 200

La gerencia pública tiene un objeto de estudio definido: **las prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con la utilización de los recursos del Estado**, por tanto, no debe estudiarse con base en otras teorías que no corresponden a su esencia.

El diseño de una metodología propia de investigaciones científicas en el área le permitirá consolidarse como un conocimiento administrativo consustancial a la esencia del Estado. En la actualidad, las universidades carecen de materias o apartados que impulsen actividades de esta índole, y esto implica que se deben modificar los planes de estudio aplicados en la actualidad.

"Predomina en América Latina una escuela de formación muy tradicional, profundamente marcada por el pensamiento administrativo formalista y por formas discutibles de concebir a la Universidad en general... la formación humanística y científica tiene una mínima presencia dentro de los currícula; materias como Epistemología o Metodología de la Investigación no ingresan siquiera en las categorías de análisis con las que se hace planteamiento curricular en este tipo de escuelas. El tema de la comprensión del medio ambiente histórico-social es subestimado. Otro aspecto, la comprensión del comportamiento organizacional mismo, implica en nuestro tiempo una base importante de modelos modernos que den cuenta del mismo, lo que llamamos ciencia de la organización y... ella tiene escasa inclusión en la formación que se da".(29)

La elaboración de planes de estudio que respondan a la realidad actuante es vital para la gerencia pública. Sólo mediante la supresión del conocimiento, teorías y prácticas anacrónicas y alejadas de su objeto de estudio se podrá acceder a un conocimiento novedoso, a prácticas de investigaciones científicas acordes con sus objetivos y características, en las que se conjuguen la práctica y la teoría.

(29) Kliksberg, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia, p. 220

"Desde la formación de la vida moderna, las universidades se erigen en el lugar idóneo para preparar no sólo personal calificado para los Estados, sino para cultivar la enseñanza de lo que se denomina el Logos Administrativo Público, el cual es propio de la gerencia pública". (30)

Los centros de estudio superior, los institutos de investigación, las universidades, los propios gerentes y estudiantes de la especialidad deben abocarse a esta tarea.

### 7.6.2 El perfil del gerente público.

Partiendo de la idea de un mundo cambiante y profundamente complejo, el gerente público deberá capacitarse para desarrollar estrategias y programas que le permitan hacer frente a estas circunstancias, "... la formulación de estrategias implica las diversas funciones que desarrollará el gerente para lidiar con la complejidad". (31)

La organización debe estar abierta a las demandas y a los grupos sociales por lo que el gerente tendrá como responsabilidad la articulación y negociación de estas demandas, por tanto debe convertirse en un excelente negociador\* para solucionar o impedir el estallido de conflictos sociales.

"La negociación será una forma de vida del gerente ... la investigación gerencial en este campo ha avanzado aceleradamente para ofrecer metodologías completas basadas en la evaluación del problema". (32)

\* Sobre los procesos de negociación política, específicamente sobre negociadores políticos véase "Veintiuna reglas para negociadores políticos", en *Enfrentando el futuro de Dror, Yehezkel*.

(30) Uvalle B., Ricardo. Op.Cit., p.13

(31) Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo será la gerencia en la década del 90?, p.26

(32) Ibid, p. 27-28

El ejercicio de la gerencia se realizará en un contexto altamente competitivo. El gerente debe promover la eficiencia no sólo en los procedimientos administrativos, sino también en la producción de artículos o servicios para el caso de las entidades, así como en el cumplimiento de los programas de bienestar social.

El gerente público debe tener un alto sentido de la responsabilidad y de la adaptabilidad. Permanecer abierto y flexible ante las demandas sociales. No debe aislarse, por el contrario debe conjugar los esfuerzos de sus colaboradores y capitalizar sus inquietudes, promoviendo sus iniciativas.

No debe perder la sensibilidad política. La racionalidad técnica y política caracterizarán sus decisiones, aun en contextos circunstanciales totalmente adversos e inciertos. "...Cabe suponer entonces que el análisis, la inteligencia y el pensamiento depurados pueden implicar y estructurar la incertidumbre, aunque no pueden aún reducirla en grado significativo... Tal situación objetiva obliga a adoptar cuatro efectos desagradables: 1) reconocer que la incertidumbre es inevitable y, por lo tanto, en las consecuencias de cada decisión existen riesgos de carácter aleatorio; 2) se estará lo bastante alerta para atender los descalabros producto del uso de la intuición para contender con la incertidumbre, sobre todo en situaciones en que se manifiesta como la percepción de cierta certidumbre subjetiva, como una actitud inconsistente ante el riesgo o ignorar las probabilidades bajas y las posibilidades contraintuitivas, aún cuando produzcan un efecto crítico, así como recurrir al uso de decisiones de autoridad como opción a todas luces engañosa para asegurar el futuro; 3) los juicios de 'lotería' inevitables se deben enfrentar conscientemente y elegirse dentro de una variedad de riesgos diferentes, y 4) reconocer y reconciliarse con lo provisional, ya que aun el acuerdo más perenne está sujeto a modificaciones; para ello conviene adoptar una perspectiva de aprendizaje permanente ante una realidad en constante desenvolvimiento. El buen trabajo en equipo y la disposición para

entender los aspectos de la incertidumbre son auxiliares para contender con lo inevitable y omnipresente aleatoriedad en toda negociación."(33)

Por último, se convertirá en el promotor de una nueva cultura política y administrativa sustentada en la ciencia y en la tecnología.

Los gerentes públicos deben perfilarse como aquellos profesionales:

- Con capacidad de análisis y aplicación para enfrentar circunstancias adversas o complejas mediante la aplicación de estrategias y programas definidos.

- Versados en la negociación para atender las demandas de los grupos sociales.

- Convertidos en medios de politización para el bienestar, desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales.

- Con un alto sentido de la responsabilidad, adaptabilidad de la ética y moral de lo que significa la política.

En suma, será sólo mediante la reflexión científica como se despejen las sombras cognoscitivas y los nuevos horizontes serán alumbrados por la sabiduría administrativa.

(33) Dror, Yehezkel. Op. Cit., p.212

## CONCLUSIONES

### I

La gerencia pública surge como categoría de estudio a partir de la distinción de la esfera pública y la privada. Al igual que la administración pública, es producto de los procesos de consolidación del Estado moderno. Ambas retoman la doctrina liberal como sustento teórico, pero sus campos de estudio son distintos, más no por ello antagónicos. Esta, la administración pública, se refiere a la relación que vincula al Estado con la sociedad y aquélla, la gerencia pública, corresponde a las prácticas estatales que se realizan al interior del organismo gubernamental para que la relación entre el Estado y la sociedad se realice en los mejores términos de eficiencia y rendimiento gubernamental.

### II

El contenido histórico de la gerencia pública se determina por la división entre el trabajo intelectual y el trabajo manual que da origen a la gerencia capitalista, misma que adquiere el calificativo de pública o privada de acuerdo al contexto general o particular que se practique. En este caso, el que corresponda al Estado (general) y a la sociedad (particular).

El contenido conceptual de la gerencia pública se ubica en la ciencia de la organización administrativa, cuyo objeto de estudio lo constituyen las actividades y procesos que se llevan a cabo en el interior del Estado para optimizar sus recursos y satisfacer las necesidades de la sociedad.

Concebida como un elemento para enriquecer y mejorar la capacidad administrativa del Estado, la gerencia pública constituye el conjunto de prácticas, técnicas y tecnologías especializadas, jerarquizadas, multifuncionales y multifacéticas que se realizan al

interior del Estado para beneficio de la sociedad. En este sentido, es una relación administrativa en su esencia y social en su finalidad.

### III

Los objetivos de la gerencia pública son el interés general, la preservación y conservación de la comunidad y el fortalecimiento estatal. Por tanto, debe ser objetiva, racional y calculable para conformarse como una fuerza que incremente y mejore la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos económicos, políticos y sociales.

En este sentido, su papel en la toma de decisiones es vital y para ello se apoya en áreas como la informática, la planeación, la programación, la presupuestación, la estadística, la auditoría, organización y métodos, administración de personal, recursos materiales y financieros.

Por tanto, de la gerencia pública depende el diseño de aquellas políticas gubernamentales que permitan hacer eficiente la labor del Estado para elevar el nivel de vida de la comunidad, buscando contrarrestar la pobreza, haciendo converger los objetivos individuales con el bienestar colectivo. En suma, el ejercicio de la gerencia pública tiene un alto contenido político y social, sus valores, son los del Estado y por ellos se guía, de modo tal que la convivencia entre gobernantes y gobernados se lleve a cabo de forma constructiva y positiva para ambos.

### IV

Como elemento del quehacer estatal orientado hacia la consecución de los fines generales del Estado, la gerencia pública constituye una fuerza impulsora en el diseño de las estrategias del Estado.

El rendimensionamiento del Estado, para el caso de América Latina, le corresponde a la gerencia pública, ya que a partir de su ejercicio y

enseñanza, la capacidad administrativa del Estado por hacer frente a la complejidad histórica de la actualidad se hará patente.

La revaloración de la gerencia pública como saber científico y tecnológico no implica la apología de la tecnificación. Esta, la gerencia pública, se nutre de la realidad social, a ella se debe y por ella se ejerce. Desconocerla significaría su anquilosamiento y retroceso. Por ello, la gerencia pública debe nutrirse tanto de los procesos sociales y políticos como de los científicos y técnicos. Así, con la adopción de nuevas técnicas y prácticas fundamentadas en la ciencia y no en el ensayo o el error, las funciones de carácter logístico, informático, de organización y métodos se ejercerán en un marco de alta racionalidad administrativa.

## V

La gerencia pública no es un concepto improvisado para hacer frente demagógicamente a los cambios que vive el Estado y la sociedad. Por el contrario, la gerencia pública tiene objeto y métodos de estudio que exigen profesionales de excelencia para conducir las instituciones hacia la modernización.

Las investigaciones y la enseñanza de la gerencia pública en las instituciones de educación superior deben ser promovidas e impulsadas por el gobierno mismo. De este modo, el contenido de la gerencia pública será congruente con demandas reales y se orientará hacia la consecución de los objetivos de la reforma que se plantea.

Se requiere de profesionales comprometidos con las causas sociales y políticas, capaces de plantear soluciones y resolver en la praxis situaciones que se presenten aún en un ambiente de presión e incertidumbre. Toca a las universidades asumir la responsabilidad de formar los nuevos cuadros de gerentes públicos, como funcionarios técnica y políticamente preparados para enfrentar los retos del futuro, sin olvidar que las transformaciones que ocurren en el interior del Estado tienen repercusiones significativas y determinadas para la

sociedad. Así mismo, lo que ocurre en la sociedad no es ajeno al Estado, por lo que los nuevos gerentes públicos no deben ser sólo observadores del cambio sino promotores de él.

La magnitud de la intensidad de los cambios que ocurren en este momento de la historia mundial constituyen el marco de referencia que nos conduce a un replanteamiento de las disciplinas sociales y al reencuentro de aquéllas ramas del conocimiento que han sido relegadas. En este sentido, la gerencia pública es factor importante en la transición y fundamental en la consolidación del proceso.

## VI

El gerente público en la actualidad debe caracterizarse por su capacidad negociadora y concertadora. Será el responsable de que las decisiones público-administrativas estén en función del bienestar social y no contra él. Deberá ser receptor de las demandas de la comunidad y de los diversos grupos que la integran sin imponer, ni lastimar, está obligado a escuchar y concertar en medio de la pluralidad y la divergencia. El diálogo será su principal herramienta en esta tarea y la justicia su objetivo.

La congruencia entre el discurso y las acciones, el compromiso, no con un grupo determinado, sino con toda la sociedad, el reconocimiento de nuevas y diferentes formas de expresión y de organización, la construcción de nuevos canales de participación y el acercamiento entre la sociedad y el Estado se traducirá en cooperación, cohesión y unión. El gerente público deberá entonces trascender el ámbito administrativo y con agudeza y esfuerzo promover el bienestar sin privilegios ni condiciones. De ello depende la adecuada ejecución de los planes y programas que incidan directamente en la vida de la sociedad.

## VII

Quando un gobierno cumple con los requerimientos de la sociedad en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, procuración de justicia, generación de empleos, protección al salario, respeto y reconocimiento a las organizaciones sociales y a su participación política en general, en el cumplimiento de las metas colectivas, entonces la capacidad de gobierno es eficaz y acreditada. En este sentido, la gerencia pública es fundamental en la concreción de estos objetivos, pues es ella quien define las políticas sociales.

Por tanto, la gerencia pública no debe fundarse en criterios de austeridad, sino en criterios de ahorro racional y eficiencia para ampliar los márgenes de los programas de desarrollo social. Las políticas de austeridad han demostrado la incapacidad del gobierno por impulsar con bases sanas el crecimiento y desarrollo equilibrado. Las políticas claras y las acciones decididas fortalecerán no sólo a la sociedad, sino también al Estado.

## VIII

La profesionalización de la gerencia pública implica indefectiblemente la realización de una reforma sustancial en los planes de estudio de las disciplinas público-administrativas.

Actualmente las condiciones en que se ejerce la administración pública y la propia gerencia pública están caracterizadas por una profunda incertidumbre. Los cambios que vivimos deben inspirar a los investigadores y profesores de las instituciones de educación superior a crear nuevos planes y programas que incluyan materias y disciplinas que reflejen este entorno.

La gerencia pública ofrece una gama amplísima de conocimientos novedosos y de materias que la integran como disciplina administrativa. El diseño de políticas gubernamentales, la informática, entre otras deben conformarse como parte de la currícula de la gerencia pública en las universidades.

Sólo mediante la preparación académica, los grandes cambios cualitativos en momentos de crisis pueden consolidarse y las reformas en los planes de estudio permitirá la formación de generaciones comprometidas, atentas a la realidad social y deseosas de servir en ella y para ella.

## IX

La gerencia pública debe concebirse no como un elemento de corrección, sino como un medio político que oriente la acción del Estado y apoya la organización de la sociedad.

Su ejercicio no se limita a la elaboración de proyecciones teóricas ajenas a la práctica, su participación en la toma de decisiones y elección de alternativas, permitirá que las soluciones se encaminen hacia las necesidades de la comunidad.

Así mismo, la gerencia pública no se realiza en un marco de rigidez y limitación, pero esto no implica que la flexibilidad de su acción impida tomar las previsiones necesarias sin correr el riesgo de perder la orientación. Es decir, la gerencia pública debe convertirse en guía y dirección para enfrentar lo inesperado y atemperar las incertidumbres.

El desarrollo integral de la sociedad y el fortalecimiento del Estado no se finca en retórica y demagogia, la modernización como opción de vida exige trabajo, voluntad política y consenso social sobre lo que se quiere hacer y hacia donde se quiere ir. La gerencia pública será el principal contribuyente en el proceso de definición y viabilidad de las políticas de modernización y cambio.

## X

En la transición del siglo XX al siglo XXI, la gerencia pública se perfila como el modo más eficaz de conducción gubernamental en un contexto en que el mundo se reacomoda en bloques geopolíticos, en el que se forman las comunidades de Estados, los conceptos de soberanía se transforman y se firman tratados comerciales que

obligan a modificar la relación bilateral de los propios Estados, dando paso a las relaciones multilaterales como es el caso de América del Norte, la Cuenca del Pacífico y la Comunidad de Estados Independientes.

En una economía globalizada, en la que los patrones de comercio internacional resultan incapaces de explicar la nueva integración de los mercados, la gerencia pública está en condiciones de dar cuenta satisfactoria del papel central que juega el Estado como promotor del desarrollo científico y tecnológico para hacer frente al esquema de competencia internacional. Las ventajas para competir se derivan de la adopción y de la creación de tecnologías avanzadas. De otra manera, la interrelación entre países desarrollados y los que se encuentran en un proceso de desarrollo, seguramente se convertirá en una aguda dependencia no sólo económica, sino también política.

## BIBLIOGRAFIA

Ambrossoli, Mauro. **"Mercantilismo" y "Fislocracia"**. Diccionario de Política L-Z, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México, Siglo XXI Editores, 1980.

Anderson, Perry. **El Estado absolutista**. México, Siglo XXI Editores, 1980.

Bobbio, Norberto. **"Legalidad"**. Diccionario de Política, L-Z dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. México, F.C.E., 1991.

Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia**. México, F.C.E., 1991.

Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. México, F.C.E., 1991.

Bonazzi, Tiziano. **"Conservadurismo"**. Diccionario de Política A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Bonnín, C.J.B. **Principios de la administración**. México, INAP, Revista de Administración Pública (Edición Especial) 1982.

Brewer, Carias. **Derecho administrativo**. Bogotá, Rosario, 1986.

Cabrero M., Enrique. **"Retos y perspectivas de la administración pública. Entre la tradición y el cambio"**. México, Colegio Nacional de Administración Pública, 1990.

Colmeiro, Manuel. **De la ciencia administrativa**. México, INAP, Revista de Administración Pública. (Edición Especial) 1982.

Dror, Yehezkel. **Enfrentando el futuro**. México, F.C.E., 1991

Escriche. **"Diccionario de Legislación y Jurisdicción" en Idea general de la administración**. México, INAP, Revista de Administración Pública (Edición Especial) 1982.

Flores Cruz, Cipriano. **La administración capitalista del trabajo**. México, Fontamara, 1984.

Giglioli, Pier Paolo. **"Burocracia"**. Diccionario de Política A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Gorz, André. **Crítica de la división del trabajo**. Barcelona, Laia, 1977.

Guerrero, Omar. **La administración pública en el Estado capitalista**. México, Harla, 1980.

**Guerrero, Omar. Las ciencias de la administración en el Estado absolutista.** México, Fontamara, 1986.

**Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública.** México, Harla, 1987.

**Gringas, André. Los elementos de la administración en la industria.** Chile, Paidós, 1979.

**Gvishiai, D. Organización y gestión.** México, Ediciones de Cultura Popular, 1973.

**Heller, Hermann. Teoría del Estado.** México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

**Hobswan, Erich. Las revoluciones burguesas. Europa 1789-1848.** Madrid, Guadarrama, 1964.

**Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio.** Buenos Aires, Paidós, 1972.

**Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. México, Siglo XXI Editores, 1972.**

**Justi, Juan Enrique. Elementos generales de policía.** Madrid, 1784.

Kliksberg, Bernardo. **"¿Cómo será la gerencia en la década de los 90?"**. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración Pública, 1990.

Kliksberg, Bernardo. **"¿Cómo transformar al Estado?"**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Revista del Colegio, 1990.

Kliksberg, Bernardo. **Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia**. Madrid, INAP, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 1990.

Lennín, Vladimir. **Acerca de la gran revolución socialista de octubre**. Moscú, Progreso, (sin año).

Leví, Lucio. **"Legitimidad"**. Diccionario de Política L-Z, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Matteucci, Nicola. **"Liberalismo"**. Diccionario de Política L-Z, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Marx, Carlos. **"Sobre la cuestión judía"** en *La Sagrada Familia*, México, Grijalbo, 1967.

Marx, Carlos y Engels, Federico. **La ideología alemana**. México, Ediciones de Cultura Popular, 1974.

Marx, Carlos. **El dieciocho brumario de Luis Bonaparte**. Moscú, Progreso, (sin año).

Marx, Carlos: **El capital**. Colombia, Fondo de Cultura Económica, 1976. ( 3 Tomos).

Monteforte Toledo, Mario. **"Resurrección del Estado y decadencia de los partidos políticos"**. México, Colegio Nacional de Administración Pública, 1990.

Montesquieu. **El espíritu de las leyes**. México, Porrúa, 1985.

Oliván, Alejandro. **Ideas de la administración**. México, INAP, Revista de Administración Pública. (Edición Especial) 1982.

Ortíz de Zúñiga, Manuel. **Idea general de la administración y del derecho**. México, INAP, Revista de Administración Pública, (Edición Especial), 1982.

Posada de Herrera, José. **Lecciones de administración**. México, INAP, Revista de Administración Pública (Edición Especial), 1982.

Rousseau, Juan Jacobo. **El contrato social**. México, Porrúa, 1982.

Schiera, Pierangelo. **"Cameratismo"**. Diccionario de Política A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Schmitt, Carl. **Teoría de la constitución**. México, Editorial Nacional, 1980.

Taylor W., Frederick. **Principios de la administración**. México, Herrero Hermanos, 1973.

Tocqueville, Alexis. **El antiguo régimen y la revolución**. Madrid, Guadarrama, 1969.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La formación de la administración pública capitalista. Diferencias entre la administración pública y la privada**. Tesis. México, F.C.P. y S. U N A M , 1980.

Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción; la formación del régimen presidencial de la administración pública**. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. **"Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía"**. México, INAP, Revista de Administración Pública, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. **"Objetivos y alcances de la gerencia pública"**. México. IAPEM, Revista de Administración Pública, 1991.

Vergottini de, Giuseppe. **"Constitución"**. Diccionario de Política A-J, dirigido por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México, Siglo XXI Editores, 1988.

Weber, Max. **El político y el científico**. México, Alianza, 1973.

Weber, Max. **Economía y sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.