

8
2 EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

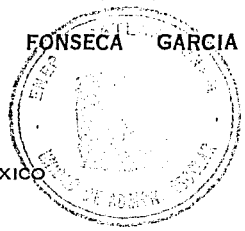
EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A I

JUAN CARLOS FONSECA GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

INTRODUCCION 1

CAPITULO 1: CONCEPTOS GENERALES DE ADMINISTRACION

| | |
|--|-----------|
| 1.1. Definiciones | 5 |
| 1.1.1. La Administración entendida como proceso | 7 |
| 1.1.2. El Proceso Administrativo | 9 |
| 1.1.3. Diferencias entre Administración Privada y Administración Pública | 11 |
| 1.1.4. Similitudes entre Administración Privada y Administración Pública | 13 |
| 1.2. Proceso de formación de la Administración Pública | 15 |
| 1.2.1. La Administración en los pueblos antiguos | 15 |
| 1.2.2. La Administración en la Edad Media y el Renacimiento | 18 |
| 1.2.3. El surgimiento de la Administración Pública | 19 |
| 1.2.4. La Administración Pública como disciplina | 30 |
| 1.3. Administración Pública, Estado y Sociedad | 49 |
| 1.3.1. El Estado y sus necesidades Administrativas | 49 |
| 1.3.2. La Administración Pública enlace entre Estado y Sociedad | 50 |
| 1.3.3. Política o Administración, la discusión eterna | 51 |
| 1.3.4. El Estado en el Capitalismo | 53 |
| 1.3.5. Interés particular e interés común | 55 |
| 1.3.6. Las condiciones de existencia de la Administración Pública | 58 |

CAPITULO 2: TEORIA GENERAL DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

| | |
|--|-----------|
| 2.1. Las escuelas | 61 |
| 2.1.1. Teoría clásica | 61 |
| 2.1.2. Teoría humanística | 63 |
| 2.1.3. Teoría de los sistemas | 66 |
| 2.1.4. Teoría contingente | 67 |
| 2.2. Conceptos Generales de Desarrollo Organizacional | 72 |
| 2.2.1. Una aproximación al Desarrollo Organizacional | 72 |
| 2.2.2. Conceptos teóricos | 75 |
| 2.2.3. Teorías básicas | 76 |
| 2.2.4. Desarrollo Organizacional, proceso de implantación | 81 |
| 2.3. Comunicación y Cultura Organizacional | 84 |
| 2.3.1. Comunicación Organizacional | 84 |
| 2.3.2. Cultura Organizacional | 89 |

CAPITULO 3: EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

| | |
|--|------------|
| 3.1. La modernización de la Administración Pública | 95 |
| 3.2 Antecedentes de la Modernización | 104 |
| 3.3. El camino a la Modernidad | 110 |
| 3.4. Perspectivas de la Modernidad | 115 |
| 3.5. Organizaciones y cambio social | 123 |
| 3.6 El D.O. en el marco de la modernización de la Administración Pública | 129 |
| 3.7 La Función Pública Mexicana | 140 |
| | |
| CONCLUSIONES | 145 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 151 |

INTRODUCCION

La presente investigación titulada "El Desarrollo Organizacional en la Modernización de la Administración Pública" es un acercamiento a las posibilidades que ofrece el Desarrollo Organizacional como agente de cambio para volver más eficaces, eficientes y saludables a las organizaciones y los individuos que las integran. En el caso de este trabajo el énfasis está puesto en la Administración Pública, concretamente la Administración Pública mexicana ubicada en el entorno actual de intensos cambios políticos y económicos a nivel mundial.

La motivación principal que me llevó a desarrollar este tema fue la convivencia que tuve con la Lic. Ma. Teresa Coindreau, consultora en Desarrollo Organizacional (D.O.), y con la cual colaboré un par de años cuando cursé la carrera.

Durante el tiempo que trabajé con la Lic. Coindreau conocí algunos de los conceptos básicos del Desarrollo Organizacional, disciplina de reciente aparición, con cuyo enfoque humanista yo me sentí identificado. La preocupación del Desarrollo Organizacional por procurar que el empleado y la organización formen un binomio que se beneficie mutuamente, la búsqueda de la autorrealización del individuo en el trabajo y la importancia de la motivación fueron algunos de los conceptos que aprendí durante mi estancia en el despacho de la Lic. Coindreau.

Estas premisas contrastaban duramente con mis visitas a las oficinas gubernamentales. El ambiente de mediocridad, inconformidad y pesimismo resaltaba tristemente y me hacía dudar de las cátedras de mis profesores sobre lo que debe ser la Administración Pública y en especial un servidor público.

Con el paso del tiempo fui descubriendo que la apatía y desmotivación no eran exclusivas del Sector Público, y que si deseaba ejercer mi carrera debía integrarme a ese organismo gigantesco que muchos llaman despectivamente "burocracia".

La burocracia es, sin embargo, útil y necesaria; y la actitud ante el trabajo, el sentido vocacional hacia la labor realizada y el concepto de misión en la misma son determinantes para realizar una labor con profesionalismo y verdadero espíritu de servidor público.

Yo nunca he podido dejarle llevar: 'por la corriente del río' y decidí que al integrarme al servicio público lo haría, hasta donde mis humanas limitaciones me lo permiten, con una actitud innovadora y que llevaría mucho de lo aprendido con la Lic. Coindreau a mi trabajo cotidiano en la Administración Pública Federal. Más aun, decidí que mi trabajo de tesis versaría sobre el Desarrollo Organizacional; y que lo proponería como una herramienta para el cambio positivo en

las organizaciones públicas, máxime ahora que nuestro país se encuentra en un difícil trance al enfrentarse al reto de la globalización mundial.

El contenido del presente trabajo de investigación está dividido en tres capítulos.

En el primer capítulo presento conceptos generales de Administración, a manera de ubicar al lector en las características de la presente investigación y señalar definiciones. En este mismo capítulo realizo una cronología de la historia de la Administración Pública, desde su aparición en los pueblos más primitivos, hasta sus características actuales. Este seguimiento histórico me ha parecido de particular importancia, pues nos permite tener antecedentes y ubicar en un marco espacio-tiempo a nuestra investigación. En el último apartado dedicado a este capítulo señalo la relación entre la Administración Pública, el Estado y la Sociedad.

En este primer capítulo se parte desde proporcionar el significado etimológico de la palabra administración y considerar definiciones de lo que es la administración y la perspectiva en la que se han considerado dichas definiciones. Básicamente podemos señalar que a la administración se le ha definido como disciplina, proceso y función.

La administración considerada como una disciplina encontramos definiciones de autores como E.F.L. Breh, J.D. Mooney, Koontz y O'Donnel, G.P. Terry, F. Tannenbaum, Henry Fayol, Luther Gulick, M. Dimock y Fedman.

Desde la perspectiva de la administración como proceso encontramos autores como Kast y Rosenzweig, Fritz Morstein Marx y Gulick. La administración entendida como función es considerada básicamente por Kaufman.

En este mismo capítulo señalamos las características de la Administración retomando los conceptos que al respecto expresa el maestro Agustín Reyes Ponce: Universalidad, Especificidad, Unidad Temporal y Unidad Jerárquica. De manera complementaria retomamos conceptos del maestro Galván Escobedo quién nos señala como características sobresalientes de la Administración: La especialización, coordinación, política, método, dinámica y complejidad. De igual forma abordamos el proceso administrativo, su fase mecánica (previsión, planeación, organización), su fase dinámica (integración, dirección y control), así como las diferencias y similitudes entre Administración Privada y Administración Pública.

En un segundo apartado de este primer capítulo se considera el proceso de formación de la Administración Pública a manera de seguimiento histórico de la manera en que ha evolucionado esta disciplina hasta nuestros días. En dicho apartado se considera desde la administración en los pueblos antiguos hasta las más recientes investigaciones sobre Administración Pública en este siglo XX. Egipto, Babilonia, China, Roma, la India, Grecia y los hebreos son considerados. En la Edad Media se comenta el feudalismo y se analiza el trabajo de dos autores importantes de

la época: Maquiavelo y Tomás Moro. Asimismo se hace alusión sobre la Iglesia Católica Romana, ejemplo de organización administrativa.

El estado absolutista tiene una presencia relevante en este capítulo pues es a partir de la intención de reforzar los cimientos de este que nace la Administración Pública como disciplina. Al efecto se consideran obras como las de Jacobo Turgot, Carlos Juan Bornián, Francisco Javier de Burgos y el Barón Von Stein.

También se consideran los trabajos de autores como: Gerando, Macarel, Tocqueville y Gandillot, Roberto Von Mohl, Fritz Morstein Marx, Jacobo Chevallier y Daniela Loschak.

El pensamiento administrativo de los Estados Unidos de América es también considerado, el cual difiere por cierto de lo conceptualizado por los pensadores europeos.

En este apartado se consideran intelectuales tales como: Dwight Waldo, Woodrow Wilson, Francisco Goodnow y Guillermo Willoughby. Otros autores contemporáneos de importancia son así como sus antecesores tales como Tomás Jefferson, Hamilton y Tocqueville.

En la última parte que se divide este capítulo titulado "Administración Pública, Estado y Sociedad" tiene por objeto situar la Administración Pública como concepto y realidad en el entorno más amplio del Estado y a este último, junto con la Administración Pública, contextualizarlos en la sociedad.

En este apartado se ubica el papel del Estado en la sociedad y el papel que juega en la misma. Así como el papel de enlace que representa entre el Estado y la sociedad. De igual manera se discuten las dos corrientes que persisten en el estudio de la Administración Pública, la que separa política y administración y la que establece una relación de parentesco entre ambas. De igual forma se dedica un espacio a situar al Estado en el sistema capitalista y el papel que juega en dicho sistema. Al efecto se comentan planteamientos de Wilson, Goodnow Willoughby, Moreland y Weber. Se hace alusión a los conceptos de interés particular e interés común como contrapuestos y a la vez como complemento para que pueda existir una sociedad. De igual forma se señalan las condiciones históricas para que la Administración Pública exista en el capitalismo. Estos conceptos son retomados básicamente de obras del Dr. Omar Guerrero.

En el segundo capítulo presento la Teoría General del Desarrollo Organizacional y las bases que la sustentan, conceptos generales sobre lo que es el Desarrollo Organizacional. Para poder llegar a explicar lo que es propiamente hablando el Desarrollo Organizacional principiemos por hacer antecedente en las escuelas o corrientes de pensamiento que han influido poderosamente en la ciencia de la administración y en cuyos antecedentes podemos entender de mejor manera los fundamentos teóricos del Desarrollo Organizacional. En dicho capítulo comentamos la teoría clásica, desarrollada principalmente como una respuesta a la industrialización masiva de los sistemas económicos estadounidenses y europeo de finales del siglo XIX y principios del XX. Al respecto se hace referencia a autores como Frederick Taylor, Henry Fayol y Max Weber. Se

comentan obras como "Los principios de administración científica" de Taylor, antecedente de la ingeniería industrial.

De igual manera se hace énfasis en la teoría humanística para la cual se retoman los estudios Hawthorne, considerados como el inicio de esta corriente administrativa. Son consideradas también las teorías de Chris Argyris, Douglas Mc Gregor y Rensis Likert, las cuales representan el enfoque típico de las escuelas de las relaciones humanas. Se hace énfasis en el concepto de "Training Groups" así como de los estudios realizados por Kurt Lewin.

Este apartado es oportuno para comentar como Douglas Mc Gregor y Richard Beckhard serán los primeros en acuñar el concepto de Desarrollo Organizacional. La teoría X y la teoría Y son discutidas en este apartado. Una teoría más que es comentada en este capítulo es la Teoría de los sistemas, de igual forma se hace un espacio a la Teoría Contingente. Finalmente se comentan algunos de los conceptos generales más importantes sobre el Desarrollo Organizacional, así como algunos comentarios para su implementación positiva. Un apartado especial está dedicado a comentar Comunicación y Cultura Organizacional dada la importancia que estos dos aspectos tienen para llevar a cabo cualquier tipo de cambio en una organización. En términos generales se comentan los tipos de comunicación que existen así como las diversas maneras en que esta puede llevarse a cabo en sus diversos niveles.

El tercer capítulo está dedicado al momento actual de la Administración Pública en México. La modernización e integración del país al proceso de globalización mundial, así como la estrategia general que ha seguido el actual gobierno para llevar a cabo dicho cometido. Los antecedentes, tales como la crisis económica que el país atravesó en la década de los ochenta, el "boom" petrolero, la apertura de México al comercio internacional y las acciones que el actual gobierno lleva a cabo para integrar al país a un mundo abierto en lo económico y diferente en lo político.

En una segunda parte de este capítulo se expresan una serie de propuestas concretas para que se aplique el Desarrollo Organizacional en la Administración Pública con la intención de que esta mejore sustancialmente.

En las conclusiones presento algunas reflexiones finales sobre el contenido de este trabajo, así como sobre las limitaciones y trascendencia del mismo.

No me resta sino señalar, que esta investigación es una aproximación a lo que el Desarrollo Organizacional puede hacer para que la Administración Pública, la mexicana en particular, sea más eficaz y eficiente y se incremente la calidad de vida en el trabajo para los servidores públicos, así como el compromiso de los mismos con su labor y la misión que en ella cumplen, y esta investigación, si bien es generalista y un tanto abstracta no es intrascendente, pues proporciona información de actualidad y siembra inquietudes sobre las aplicaciones que el Desarrollo Organizacional puede tener en nuestra Administración Pública mexicana.

La administración es una disciplina tan antigua como la humanidad misma, dondequiera que ha existido un organismo social formado con el propósito de alcanzar un fin o fines determinados, ha existido la Administración.

A pesar de ello, dar una definición única de Administración o conceptualizarla en un campo definido del conocimiento humano, no ha resultado nada sencillo, pues hasta la fecha, los mismos estudiosos del tema no se han puesto de acuerdo si la Administración es un arte, una técnica o una ciencia, o si debe ser considerada como una disciplina, un proceso o una función. Tampoco hay consenso si la Administración puede ser estudiada como un todo o debe dividirse en Administración Pública y Administración Privada.

Es por ello que el propósito de este primer apartado es enunciar los principales puntos de vista que existen al respecto, así como señalar algunas de las características fundamentales de la Administración y del Proceso Administrativo.

1.1 DEFINICIONES

La palabra Administración, se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad y del sufijo "ter" que sirve como término de comparación.

Los estudiosos de la Administración la han definido de muy diversas maneras, dependiendo la forma en que cada uno la entiende. Sin embargo, de la gran cantidad de definiciones que existen es posible distinguir que la Administración es entendida fundamentalmente como disciplina, proceso o función.

Basándonos en esta distinción enunciaremos algunas de las definiciones más conocidas del concepto de Administración.

La Administración entendida como disciplina

El maestro Agustín Reyes Ponce recopila las siguientes definiciones de la Administración entendida como una disciplina.

E.F.L. Brech: Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa para lograr un propósito dado.

J.D. Mooney: Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.

Koontz and O'Donnell: Es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.

G.P. Terry: Consiste en lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno.

F. Tannenbaum: Es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables, con el fin de que todos los servicios que se presten sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.

Henry Fayol: Es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Luther Gulick: Es un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común.

M. Dimock: Es la gerencia de los asuntos ejecutivos.

Fedman: Es la ciencia y arte de conducir una empresa con el máximo de eficiencia y el mínimo de costos.

La administración entendida como proceso

Muchos autores evitan definir a la Administración como una disciplina y la enfocan como un proceso. Por ejemplo Kast y Rosenzweig la conciben como la coordinación de recursos humanos y materiales para el logro de objetivos. Al respecto afirman: "es el proceso de planificar, organizar y controlar actividades".(1)

La Enciclopedia Británica define a la Administración como "el procedimiento adecuado y certero que puede ser prescrito por la legislación o por los reglamentos, o dictado por las cortes, o especificado por la misma autoridad administrativa o por un nivel alto de gobierno". (2)

Una de las definiciones más conocidas de la Administración como proceso se debe a Fritz Morstein Marx, quien la concibe como "toda acción encaminada a convertir un propósito en

realidades positivas, como el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados a la realización de un propósito, previendo los obstáculos que pueden surgir en el logro de los mismos. Es la supervisión del trabajo y material que se emplea para realizar un fin propuesto de modo que se lleve a cabo al más bajo costo de energía, tiempo y dinero". (3)

Gulick por su parte dice que la Administración "es aquella actividad encaminada a hacer que las cosas se hagan de acuerdo a ciertos objetivos". (4)

La Administración entendida como función

Otros autores entienden la Administración como función. Por ejemplo, Kaufman afirma que "la forma de definir la función de la Administración es la de establecer el objetivo que se espera que debe cumplir la acción administrativa. La función de la administración consiste en ejecutar decisiones de política o coordinar actividades para lograr un propósito común, o simplemente cooperar en la búsqueda de una meta común". (5)

1.1.1 CARACTERISTICAS DE LA ADMINISTRACION

El mismo Reyes Ponce nos señala, a su juicio, las características generales del fenómeno administrativo:

Universalidad: La administración existe dondequiera que haya un organismo social, ya que en este tiene que existir siempre una coordinación sistemática de medios.

Especificidad: La administración siempre va acompañada de otros fenómenos de índole distinta, pero el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña.

Unidad temporal: El fenómeno administrativo se caracteriza por estar conformado por distintas etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo. A pesar de ello, este es único, y por lo mismo, en todo momento de la vida de una organización se están dando, en mayor o menor grado, todos o la mayor parte de los elementos administrativos.

Unidad jerárquica: Todos los que integran un organismo social participan en distintos grados y modalidades de la Administración de la organización.

El maestro Galván Escobedo menciona otras características sobresalientes de la Administración que a continuación comentamos:

Especialización: El avance de la técnica requiere mayor número de especialistas, y el tamaño y la complejidad de las sociedades modernas reclaman una subdivisión más acentuada de tareas.

Coordinación: Para que la especialización tenga valor y eficacia es necesario coordinar el esfuerzo especializado para darle significado y utilidad.

Política: La especialización y la coordinación no son sino medios para llegar a el fin o fines propuestos por la organización. Sin una meta, objetivo o política, la administración carece de sentido.

Método: El establecimiento y la utilización de métodos apropiados para lograr propósitos va siendo cada vez más una necesidad de la administración, con el objeto de evitar la dispersión y despilfarro de recursos.

Dinámica: La administración se desenvuelve en un medio dinámico. En primera instancia por la participación del ser humano en las organizaciones, que como ser viviente que es resulta dinámico y cambiante por naturaleza. Además de la dinámica humana, la administración está condicionada por la dinámica de la sociedad misma, también en transformación constante. Asimismo cabe mencionar como factor dinámico de la Administración, la cambiante tecnología que influye en el proceso administrativo. Caso claro y actual de lo anterior, es la revolución que las computadoras están llevando a cabo en el funcionamiento de las organizaciones.

Complejidad: Las organizaciones humanas, tanto públicas como privadas, se van haciendo cada vez más complejas a medida que aumentan en actividad, tamaño y ámbito de acción. No existe paralelo en la historia de la humanidad respecto al crecimiento y complejidad de las organizaciones de hoy en día.

Ante todo esto resulta claro el hecho de que la Administración es un proceso dinámico y evolutivo que está inmerso e influye continuamente en las condiciones sociales, políticas,

económicas y tecnológicas, e inclusive hace uso de ellas para lograr en forma satisfactoria los objetivos que persigue.

1.1.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO

El proceso administrativo forma un continuo inseparable en el que cada parte, acto y etapa, tienen que estar indisolublemente unidos con los demás y se dan simultáneamente.

Seccionar el proceso administrativo es necesario para fines de estudio, pero irreal en la práctica, ya que en todo momento de la vida de una organización se dan los diversos aspectos de la Administración.

Existe una diversidad de criterios de división para separar y distinguir los elementos que conforman el Proceso Administrativo. Sin embargo, en el presente trabajo de investigación tomaremos el criterio de Terry y de Koontz y O'Donnell, los cuales de manera esquemática y para fines de estudio dividen el Proceso Administrativo de la siguiente manera:

FASE MECANICA

Previsión: ¿Qué puede hacerse?

Planeación: ¿Qué se va a hacer?

Organización: ¿Cómo se va a hacer?

FASE DINAMICA

Integración: ¿Con qué se va a hacer?

Dirección: Ver que se haga

Control: ¿Cómo se ha realizado?

A continuación explicamos cada uno de los puntos anteriores con más amplitud:

Previsión: Consiste en determinar lo que se desea lograr por medio de la investigación y valoración de cuáles serán las condiciones futuras que enfrentará la organización, así como de los diversos cursos de acción posibles.

La previsión se divide a la vez en tres etapas:

- 1) **Objetivos:** A esta etapa corresponde fijar los fines.
- 2) **Investigaciones:** Se refiere al descubrimiento y análisis de los medios con que puede contarse.
- 3) **Cursos alternativos:** Es la adaptación de los medios encontrados a los fines propuestos de las distintas posibilidades de acción existentes.

Planeación: Es la determinación del curso concreto de acción que se va a seguir y la manera de alcanzarlo.

La planeación se divide a su vez en tres etapas:

- 1) **Políticas:** Son los principios para orientar la acción.
- 2) **Procedimientos:** Es la secuencia de operaciones o métodos para alcanzar el propósito definido.
- 3) **Programas:** Es la fijación de los tiempos requeridos.

Organización: Es la estructuración técnica de las relaciones que deben darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo para su mayor eficiencia.

Aquí también encontramos tres etapas:

- 1) **Jerarquías:** Es la autoridad y responsabilidad que va a corresponder a cada nivel.
- 2) **Funciones:** Es la determinación de cómo deben dividirse las actividades para lograr el fin general de la organización.
- 3) **Obligaciones:** Son las que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñada por una persona.

Integración: Son los procedimientos para dotar a la organización de los medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo.

La integración comprende:

- 1) **Selección:** Son las técnicas para encontrar y escoger los elementos necesarios para el funcionamiento de la organización.
- 2) **Introducción:** Es la articulación de los nuevos elementos en la organización.

3) Desarrollo: Es la búsqueda de condiciones de progreso para los individuos que integran la organización.

Dirección: Es impulsar, coordinar, y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todos ellos realice del modo más eficaz los planes señalados.

La dirección está compuesta por:

- 1) Mando o autoridad: Es el estudio de la manera en que se delega y ejerce el mando y la autoridad.
- 2) Comunicación: Es el conocimiento que tienen de sí los diferentes elementos que conforman la organización.
- 3) Supervisión: Es ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.

Control: Es el establecimiento de sistemas que permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se desea, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El control se constituye también por tres etapas:

- 1) Establecimiento de normas: Es la base de todo control.
- 2) Operación de los controles: Es una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
- 3) Interpretación de resultados: Esta es una función administrativa que vuelve a constituir un medio de planeación.

1.1.3 DIFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACION PRIVADA Y ADMINISTRACION PUBLICA

El surgimiento y desarrollo de todo tipo de organismos, así como la multiplicidad de relaciones entre ellos han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración.

La clasificación más común es aquella que toma como punto de referencia al sector económico al que sirve, es decir, parte de si el organismo es de carácter público o privado o si reúne características de ambos sectores. Desde este punto de vista pueden distinguirse

dos tipos fundamentales de Administración: 1) Administración Pública y 2) Administración Privada.

A continuación comentaremos definiciones y apreciaciones de las características de ambas:

Gulick y Urwick definen a la Administración Pública como "aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales" (6).

Pfiffner y Presthus señalan que "la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos".(7)

Por su parte Woodrow Wilson opina que la administración pública es la "aplicación detallada y sistemática de la ley". (8)

De las anteriores definiciones podemos observar que en general los autores analizados coinciden en que la Administración Pública es la ejecución y observancia de la política gubernamental.

La administración pública puede ser de carácter internacional o nacional, de tipo federal o central, estatal o departamental, municipal o urbana.

La administración pública, si bien predomina en el Poder Ejecutivo, puede darse también en el Poder Legislativo y Judicial.

La administración pública centra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimiento y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas.

La administración privada, por su parte, concierne a las actividades de los particulares en todos sus órdenes. Puede ser de carácter nacional o internacional, regional o local dependiendo de la estructura de la organización a la cual se aplica, la administración privada puede ser bancaria, industrial, comercial, agrícola, escolar, eclesíástica, etc.

Una distinción muy común entre ambos tipos de administración es aquella que se refiere a los fines.

Mientras que el propósito del gobierno es el servicio a la comunidad, el propósito de la empresa privada es la obtención de un lucro.

Stamp (9) describe cuatro diferencias entre Administración Pública y Administración Privada que vale la pena mencionar:

- 1) Principio de la estabilidad o consistencia: La administración pública no debe hacer discriminaciones de ninguna especie entre personas. Tal obligación no existe en la administración privada, la cual puede prestar o dejar de prestar sus servicios a tal o cual grupo social.
- 2) Principio del control financiero: El control financiero es una autoridad ejercida sobre las actividades del Estado y este control ejerce influencia restrictiva en todas las dependencias del gobierno. Dicha influencia restrictiva no existe en las empresas privadas.
- 3) Principio de reembolso marginal: El margen de utilidad es el principio que mueve a los negocios privados. La posibilidad de obtener una ganancia. Dicho principio no puede regir las actividades de la administración pública. El principio del reembolso marginal es sólo característico de las empresas privadas.
- 4) Responsabilidad ministerial: En la administración pública existe una rigurosa escala jerárquica, en la administración privada dicha escala jerárquica es más flexible.

1.1.4 SIMILITUDES ENTRE ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA

Piffner y Presthus afirman que los problemas de administración y organización corren por los mismos canales, independientemente de que se trate de un organismo gubernamental o de una empresa privada.

Isaacs encuentra mucho parecido entre poder, que es el fin de los políticos y la ganancia, que es fin de los hombres de negocios. Entre los puntos similares entre Administración Pública y Administración Privada está el de identificarse con las necesidades de la "clientela". Aún más, para llevar a cabo las tareas del Estado, la administración pública tiene exactamente los mismos problemas básicos que la administración privada e inclusive tiene que competir con ésta en los mercados de abastecimiento y en la selección de personal.

Dennison afirma: "los hombres que han tenido la oportunidad de estudiar las actividades públicas y privadas, y que hayan sabido hacer correctamente los análisis y comparaciones científicas, descubren por lo común que la diferencia entre una gran organización y una pequeña es mucho mayor que la diferencia entre una organización pública y una privada. Y entre empresas privadas y públicas de una administración y naturaleza comparables, hay más similitudes que diferencias". (10)

Sobre este último punto podemos señalar que si bien hay autores que consideran que la Administración es una disciplina toda y que las divisiones en Administración Pública y Administración Privada, e inclusive en Administración Mixta son innecesarias, no cabe

duda que si bien Administración Pública y Administración Privada tienen puntos coincidentes es conveniente su diferenciación, por lo que en el presente trabajo consideraremos a la Administración como una disciplina única pero respetaremos su división para fines de estudio en Pública y Privada.

REFERENCIAS

- 1) Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. "Organization and Management. A system approach". 2a edición. Mc Graw Hill. Book Company, Nueva York, 1974. pp 121.
- 2) Enciclopedia Británica. "El proceso administrativo". cap. 6. pp 324.
- 3) Marx, Fritz Morstein. "Elements of Public Administration". Prentice Hall Inc. Nueva York, 1946. pp 17.
- 4) Gulick, Luther. "Science Values and Public Administration". Institute of Public Administration, Nueva York, 1937. pp 101.
- 5) Kaufman, Herbert. "Administrative Function". International Encyclopedia of the Social Sciences. The Mac Millan Company and the Free Press, 1968. pp 24.
- 6) Gulick, Luther y Urwick Lindall F. "Papers on the Science of Administration". Institute of Public Administration, Columbia University, Nueva York, 1937. pp 56.
- 7) Pfiffner, John M. Presthus Vance. "Public Administration". 3a edición. The Ronald Press Co; Nueva York 1953. pp 211.
- 8) Wilson, Woodrow. "The study of Public Administration". Political Science Quarterly vol. LXVI, núm. 4. Washington 1941. pp 183.
- 9) Stamp, Josiah C. "The Control Between the Administration of Business & Public Affairs". Journal of Public Administration Vol. I, 1923. pp 37.
- 10) Isaacs, Nathan. "The logic of Public & Private Administration". Mc Nair, M.P. y Lewis H. T. Business and Modern Society Harvard University Press, 1938.

Las investigaciones modernas que se han realizado sobre la actividad administrativa del ser humano en el pasado, muestran que ésta fue muy semejante a la que presentan los actuales estados modernos, lo cual parece apoyar la tesis de la existencia de principios administrativos de carácter universal. Estos principios igual los encontramos en las monarquías absolutas, las aristocracias, las tiranías o las democracias.

El presente apartado tiene por objeto proporcionar una reseña histórica de las más destacadas aportaciones de pensadores y administraciones del pasado que coadyuvaron a estructurar el cuerpo de doctrinas existentes en nuestros días. Esto último lo consideramos de medular importancia, pues para poder entender la Administración Pública en el presente necesitamos conocer sus antecedentes y formación previa.

1.2.1 La administración en los pueblos antiguos

El punto de partida del pensamiento y de las prácticas administrativas bien puede hacerse coincidir con la aparición del hombre con las llamadas culturas mesolíticas, caracterizadas por sus actividades de recolección, caza y pesca.

De estos grupos es posible conjeturar que tuvieron necesidad de cierta forma de organización y que reconocían alguna forma de autoridad. Ambos, dos conceptos básicos de administración.

Uno de los más antiguos pueblos de que se tiene noticia que hayan tenido prácticas administrativas fue el que ocupó el valle bajo del Eufrates hace 5,000 años, en la región conocida como Sumer.

Otro pueblo de la antigüedad que indudablemente conoció la Administración fue el egipcio.

Caso vivo es la pirámide de Keops, de la cual se ha estimado que para su construcción se empleó el trabajo de más de 100,000 hombres durante 20 años. Si se piensa en los procesos de planificación, organización y control que debieron haberse requerido para esta obra, se concluirá que muchos de los conceptos y las técnicas administrativas que se conocen en la actualidad no eran desconocidas en la antigüedad.

Los egipcios manejaron un sistema de administración en gran escala. Al estudiar la economía planificada de Egipto encontramos en su historia frecuentes evidencias de una administración pública sistemática. Egipto es el país más antiguo al que se le conoce una administración burocrática estatal.

Los Ptolomeos en Egipto (323-30 a.de J.C.), heredaron de los faraones una organización administrativa y económica altamente elaborada. La idea básica del antiguo estado egipcio era una estricta coordinación de esfuerzos económicos de toda la población para asegurar a cada miembro de la comunidad, y a toda la comunidad en su conjunto, el más alto grado posible de prosperidad.

Otro pueblo de la antigüedad que contribuyó con importantes conocimientos administrativos fue Babilonia. La contribución más significativa de los babilonios fue el código de Hammurabi, escrito entre 2,000 y 1,700 años a. de J.C.

Sobre Hammurabi cabe decir que desarrolló un estilo propio de liderazgo, al convertirse en guardián y protector de su pueblo.

Otro gobernante importante de los babilonios y que también legó valiosas aportaciones al conocimiento administrativo fue Nabucodonosor. Prueba palpable de su éxito como administrador son los Jardines Colgantes de Babilonia y la torre "Ziggurat", de 195 metros de alto, considerada por muchos como la Torre de Babel.

El pueblo hebreo también hizo importantes aportaciones al conocimiento administrativo. Moisés, uno de los más prominentes hebreos, fue líder y administrador. La preparación, organización y conducción del éxodo fue una gran empresa administrativa. Moisés también hizo un magnífico trabajo de selección de personal, adiestramiento y organización en este memorable hecho histórico.

Los chinos han hecho también contribuciones importantes al pensamiento administrativo. Entre las más famosas se encuentra el trabajo: "El arte de la guerra", de Sun Tzu, escrito alrededor de 500 años a. de J.C. , considerado como el tratado militar más antiguo del mundo.

Asimismo, los antiguos escritos de Mencius y Chow (1100 a 500 años a. de J.C.), demuestran que los chinos estuvieron interesados en principios tales como: organización, planificación, dirección y control.

El emperador Yao, que reinó alrededor de 2,300 a 2,256 años a. de J.C. utilizó los consejos consultivos integrados por los más altos funcionarios y trató de establecer una amplia comunicación entre la corte y el Imperio.

T'ang, fundador de la dinastía Shang, aplicó los mismos principios durante su gobierno de 1,766 a 1,754 a. de J.C.

El problema gubernamental era central en la filosofía de Confucio y en la cultura de la China antigua, del mismo Confucio son famosas sus "Reglas de Administración Pública".

Entre los contemporáneos de Confucio hubo quienes expresaron un interés más concreto en los métodos administrativos. Uno de ellos fue Micius, o Mo-Ti, quien fundó una rama de la escuela de Confucio, que difería de ésta solo en detalles filosóficos.

El imperio chino en sus días de esplendor fue casi tan grande como es actualmente China. Sin medios modernos de transporte y comunicación, la tarea de administrar tan enorme imperio fue sin lugar a dudas el más grande éxito del genio político del pueblo chino de aquella época.

Los griegos también hicieron aportaciones importantes. El libro de Platón "La República" y el de Aristóteles "La Política", contienen un rico contenido sobre temas administrativos.

Los griegos reconocieron el principio de la máxima producción mediante el uso de métodos uniformes a tiempos establecidos. En la Grecia antigua se desarrolló y aplicó extensamente el principio de la división del trabajo y la especialización.

El pueblo romano hizo importantes legados a la humanidad en el campo de la Administración. El problema fundamental de la administración romana consistió en cómo mantener el control de un Imperio tan grande, ya que en muchas ocasiones, el otorgar demasiada delegación a nivel local tentó a militares y funcionarios a desligar su lealtad al poder central.

Como los griegos, los romanos no estaban muy al tanto de los detalles de sus sistemas administrativos, pero existen suficientes pruebas históricas que demuestran su habilidad para la sistematización administrativa en gran escala, y aunque se conoce menos sobre la técnica administrativa que sobre la militar, hay suficientes evidencias para presumir que, aún bajo la supuesta menos eficiente república, los romanos sabían mucho sobre administración.

En dicha materia, los cambios más importantes de la historia del imperio fueron las grandes reformas administrativas que llevó a cabo el emperador Diocleciano (años 285-305 a. de J.C.). Las viejas formas republicanas desaparecieron y con ellas se borraron los últimos vestigios del viejo constitucionalismo.

Los hindúes hicieron también importantes aportaciones al área de la administración. Brahman Kautilya, también llamado Vishnugupta, fue un importante erudito que jugó un papel dominante en el establecimiento, crecimiento y preservación del imperio hindú durante el siglo IV a. de J.C.

Su principal trabajo es el Arthashastra (la ciencia de la política), escrito alrededor del año 321 a. de J.C. en donde su tema dominante es la administración política, social y económica del estado y en el cual cubre una gran variedad de materias, casi todas referidas a la teoría del gobierno..

Los trabajos de Kautilya fueron muy probablemente uno de los más antiguos y completos sobre la organización y administración de los recursos humanos del estado.

1.2.2 La administración en la Edad Media y el Renacimiento

En la Edad Media podemos encontrar muy probablemente el experimento más grande de la historia en materia de gobierno descentralizado: la institución denominada feudalismo.

Con la caída del imperio romano, los pueblos de la Europa Occidental sintieron la necesidad de protección, ya que bajo el mando de los romanos había existido por lo menos el orden y la seguridad que ofrece un gobierno organizado. Durante la Edad Media estos factores desaparecieron y la protección la hallaron muchos grupos al ponerse bajo la tutela de algún personaje más poderoso a cambio del vasallaje.

Esta descripción de los aspectos principales de la organización feudal debe tomarse como un mero cuadro general. En realidad el feudalismo tuvo características diferentes en cada país. Sin embargo, la anterior descripción nos da una idea bastante exacta del gran sistema de organización estatal que prevaleció en Europa a lo largo de cuatro siglos.

La decadencia de la estructura feudal comienza con el crecimiento de la industria, del comercio y de la vida comunal, que con su lento pero inevitable desarrollo, desplazaron las fórmulas tradicionales del feudalismo.

Por lo que respecta a los sistemas medievales de administración en su conjunto, existen evidencias de sistematización administrativa y de administración en gran escala. Los dominios reales, las provincias eclesiásticas y los feudos, tenían que administrarse de algún modo y los tratados de la época sobre la materia revelan la forma de administración de los estados y los deberes de sus funcionarios administrativos.

Uno de estos documentos es el "Capitulario de los Estados Imperiales", de Carlo Magno, fechado en 812.

Con el advenimiento de las nacionalidades, surgió la técnica administrativa en el campo oficial; y uno de los tratados más interesantes de la época en el aspecto fiscal es el "Diálogo referente al tesorero inglés", escrito en 1179 por Richard Fitz Neal, tesorero de Inglaterra y Obispo de Londres.

El periodo medieval se considera como un puente entre la antigüedad y la época conocida como El Renacimiento. En este periodo y aunque todavía dentro de una estructura feudal, las

organizaciones existentes pusieron mayor atención a los procesos de administración y organización.

Uno de los trabajos de mayor significación en ésta época fue el libro "Utopía" de Tomás Moro, que en esencia hace una crítica a los sistemas administrativos existentes en Inglaterra durante el reinado de Enrique VII y Enrique VIII al concebir un estado ideal. En su "Utopía", Moro describe la forma en cómo en un estado se podrían corregir los abusos y las injusticias administrativas comunes en Inglaterra y toda Europa. En su obra, Moro, aunque no se refería específicamente a la materia de organización y administración, habló de la economía que puede lograrse mediante una producción comunal. Hizo énfasis en las ventajas de la especialización en el trabajo y diseñó un sistema de gobierno a base de funcionarios electivos.

Aunque Tomás Moro nunca consideró su "Utopía" como un tratado de administración, sus comentarios sirvieron para sentar nuevos criterios y proveer un sistema de cambios futuros para una mejor administración pública.

En contraste con la concepción del estado de Tomás Moro, encontramos a Maquiavelo, quien contempló al mundo con realismo práctico. Entre sus trabajos más conocidos están "El Príncipe" y "Los Discursos". A través de estos dos libros, Maquiavelo establece algunos principios de administración para asegurar la supervivencia y continuidad de un estado.

La organización feudal más eficaz en la historia de la civilización occidental ha sido la Iglesia Católica Romana. Su mayor desarrollo institucional lo alcanzó durante el Renacimiento y por varios siglos ha demostrado la eficacia de sus sistemas, los cuales han hecho contribuciones importantes a la teoría administrativa.

Mucho antes de que las grandes corporaciones de los tiempos modernos afrontaran los problemas de dirección de sus operaciones, la Iglesia Católica había resuelto ya problemas similares y había diseñado una estructura organizadora y establecido una cadena escalar de mando, desde el Papa y los Obispos, hasta los clérigos y seglares. Desde hace siglos la Iglesia Católica empleó el funcionalismo asignando tareas específicas a cada individuo. El principio de estado mayor se empleó también en forma amplia.

1.2.3 El surgimiento de la Administración Pública

Francia

No es posible comprender la formación de la moderna ciencia de la administración sin estudiar antes a los grandes reformadores administrativos del Estado absolutista. En Francia,

en el último cuarto del siglo XVIII, esta labor correspondió a Jacobo Turgot, barón de L'Autne.

Si bien la vida y obra de Turgot se encaminó a conservar sólidos los cimientos del estado absolutista gobernado por Luis XVI, las aportaciones de este funcionario público son en extremo valiosas para el estudio moderno de la Administración Pública.

La obra de Turgot en que expone sus ideas innovadoras para reorganizar a Francia, están expresadas en "La Memoria", escrito que si bien es cierto que fue desechado por Luis XVI cuando se lo presentó, pues lo consideró demasiado radical a los principios de la monarquía y fue el antecedente del fin de la carrera política de Turgot. "La Memoria" es un valioso documento en el que su autor expone la necesidad de llevar a cabo una importante reforma administrativa en la Francia absolutista, que aún conservaba las relaciones comunales, personales y patrimoniales de la antigua forma feudal.

En su "Memoria", Turgot plantea erradicar el espíritu de desunión social que prevalecía y afirmar el poder del rey al tiempo que se concentran las fuerzas de la vida comunal; y aunque en su tiempo no fue comprendido, en épocas posteriores, otros autores reconocieron lo valioso de sus aportaciones.

Un autor francés de trascendental importancia en el surgimiento de la Administración como ciencia, y en particular de la Administración Pública, fue Carlos Juan Bonnin con su libro "Principios de Administración Pública".

Bonnin es el primero en manejar el concepto de "Administración Pública", por lo que debería ser reconocido como el padre de esta disciplina, aun cuando formalmente no se le ha dado dicho mérito.

Bonnin fundamenta la Administración Pública tomando como antecedente una disciplina intelectual que en Francia como en toda Europa se denominaba "Policía".

Ciertamente, policía y administración no se entienden como sinónimos durante el absolutismo. Policía es una tecnología administrativa por excelencia, pero no administración en sí.

Lo que hace Bonnin es que conservando lo esencial del espíritu de la policía pero innovando radicalmente la idea de la administración, sustituye a la primera con la segunda y la pone como centro de la actividad de la vida del Estado. Con este autor el concepto de administración es revolucionado. Lo que antaño se estudiaba como una imagen de la organización y el funcionamiento administrativo del Estado, comienza a ser observado como una fuerza que lo anima y encamina a su progreso.

Con absoluta precisión se puede fijar como momento de nacimiento de la ciencia de la administración el año de 1808. Fue en esta fecha cuando Carlos Juan Bonnin publica el libro "Principios de Administración Pública".

En este libro Bonnin emplea por vez primera el término "Ciencia de la Administración". La ciencia de la administración es, en la idea de Bonnin, aquella disciplina que estudia las materias relativas a la administración y la divide en administración pública y administraciones especiales, que no son sino las ramas de la primera. Bonnin define desde el principio el significado de la categoría "Administración Pública", concepto que liga al estudio de las leyes administrativas y el personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos.

Una parte muy interesante de su tratado, es su estudio sobre las relaciones en la administración, a las que divide en relaciones administrativas civiles. Las primeras son muy útiles para identificar a quien, como contraparte del administrador, Bonnin denominará administrado.

Otro concepto de fundamental importancia y que también maneja Bonnin en su libro es la categoría de "dominio de la administración", que suma las ideas relativas a la acción de la administración sobre los hombres y las cosas. Este dominio está determinado por un elemento primordial que define a la administración misma: el interés general. Como el propio Bonnin lo explica: "la acción de la administración se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas dentro de sus relaciones con el interés general".(1)

Bonnin entiende conforme lo anterior, que el estudio de la administración supone un objeto de su actividad: el administrado, a quien se le observa de manera particular.

A la ciencia de la administración, explica Bonnin, no le interesa el individuo como tal, sino el hombre social. La preocupación de la Administración Pública debe ser, nos dice este autor "el hombre en relación absoluta con otros hombres y cooperando por sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad".(2)

Agrega Bonnin que la ciencia del administrador no solo comprende "las relaciones directas de los administrados en la sociedad" (3). Dicho de otro modo, la ciencia de la administración no incluye nada más lo relativo a las materias del administrado como ocurre hoy en día, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad.

Esto último es relevante en extremo, pues en un principio la ciencia de la administración comprendía por igual a los administradores y a los administrados; y en donde la preocupación sobre el desenvolvimiento de los segundos la consideraban los primeros como una condición objetiva del desarrollo material, moral e intelectual del Estado.

Estos son algunos de los preceptos más importantes de Carlos Juan Bonnin, el cual, como podemos constatar pretendió, a nuestro juicio con bastante éxito, el sentar bases científicas para el estudio de la administración.

Las aportaciones de Bonnin no son caprichosas ni accidentales, sino lógica consecuencia de la Revolución Francesa que modificó radicalmente las instituciones del absolutismo y que buscó una nueva forma de organizar el naciente Estado de Derecho.

España

A continuación veremos la manera en que estas ideas nuevas llegan a otro país de Europa muy importante en aquellos días: España.

El nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración en España es como en Francia, también producto de los acontecimientos históricos; y de la misma manera que en Francia, obedece a la turbulencia social que sacudió al Estado y provocó a su vez, la alternancia de liberales y conservadores en el gobierno.

En las relaciones políticas que existieron entre España y sus vecinos el vínculo más importante es con Francia. Hasta 1789, las relaciones entre las casas hermanas de Borbón eran excelentes, pero luego de ese año la situación varió enormemente e incluso no debe olvidarse que Napoleón invadió España e impuso a su hermano José en el trono.

En cuanto a las condiciones internas entre 1789 y 1854, años en los que se sitúa la época del nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración española, se encuentra caracterizada por una constante: la sucesión entre regímenes progresistas y conservadores, y en el fondo de este proceso, un recrudecimiento de los conflictos sociales especialmente entre la aristocracia decadente y la burguesía en ascenso.

El progreso de la Administración en la península ibérica es impulsado como consecuencia de un amplio y profundo programa en pro de la regeneración del absolutismo.

Importantes antecedentes del desarrollo de la Administración Pública en España podemos encontrarlos en los escritos de Fernando Cos-Gayón y Pons, quien vivió entre 1825 y 1898.

De su visión de los problemas administrativos de entonces ha dejado testimonio en su obra: "Historia de la Administración Pública de España", en donde resalta los cambios más importantes en la organización administrativa de la España de aquel tiempo.

Otro autor de la época de gran trascendencia es Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848), quien indudablemente influenciado por los "Principios de Administración Pública" de Bonnin logra asimilar las principales ideas del intelectual francés y propone una aplicación práctica de las mismas en un conocido escrito titulado "Exposición a Fernando VII", en donde examina los males que aquejan a España y sugiere los medios para su erradicación.

La "Exposición", es uno de los documentos más valiosos de la ciencia de la administración, no sólo para España, sino para el mundo entero. En ella se plasma, por primera vez, la

aplicación práctica de los principios de Administración enunciados de manera conceptual por Bonnin.

Este escrito, si bien está enfocado a reformar y fortalecer el para ese entonces decadente Estado absolutista, da vida e inaugura a la administración como una disciplina de aplicación práctica.

La ciencia de la administración importada por Burgos de Francia no será en España una disciplina revolucionaria. Sin embargo, como lo hizo Carlos Juan Bonnin en las ediciones de los "Principios de la Administración Pública" de 1808, 1809 y 1812, adaptando la ciencia de la administración al Imperio napoleónico, Burgos la condicionará al despotismo ilustrado. Y también como hizo Bonnin en el "Compendio de los Principios", el cual, una vez muerto el bonapartismo los naturalizó al Estado constitucional, los doctrinarios, discípulos de Burgos, intentarán hacerlo para el régimen representativo.

Burgos tuvo una oportunidad envidiable en la historia. Una vez escrita su "Exposición", el rey Fernando VII lo mandó llamar para poner en práctica lo expresado por este en su documento, nombrándolo al frente de un Ministerio al que se le llamó "Ministerio de Fomento" y el cual durante su vigencia dejó otro documento de gran trascendencia: "La Instrucción", el cual fue escrito fundamentalmente durante el tiempo que funcionó dicho Ministerio.

La "Instrucción" debe considerarse como el programa que instrumenta los principios de la administración, tal y como Burgos los concibió teóricamente en la "Exposición" a Fernando VII.

La labor de Javier de Burgos teniendo a su cargo el Ministerio de Fomento tuvo éxitos y fracasos. Sin embargo, a pesar de los reveses que llegó a sufrir, la aplicabilidad práctica de los principios que en la "Exposición" había enunciado, demostró la factibilidad de la para entonces prácticamente desconocida administración en la mejora de las actividades propias del Estado.

La presencia de la ciencia de la administración francesa de Bonnin no sólo puede encontrarse en la obra administrativa de Javier de Burgos. También otro distinguido administrador público español contribuyó al desarrollo de la ciencia de la administración a partir de las ideas concebidas por Bonnin. Nos referimos a Pedro Sainz de Andino.

Pedro Sainz de Andino se desarrolló como administrador público durante la regencia de María Cristina, esposa de Fernando VII que tuvo que hacerse cargo del reino cuando el soberano cayó enfermo.

El documento más valioso que nos aportó Sainz Andino es una memoria administrativa titulada "Exposición al rey sobre la situación política del Reino y medios de su restauración". La "Exposición" de Andino se redacta en Madrid cuando corría el año de 1829; es decir, tres años después de la "Exposición" de Burgos a Fernando VII.

Sainz de Andino ocupó varios cargos en la administración pública española, entre ellos el de Ministro y Fiscal del Supremo Consejo de Hacienda, y aunque su "Exposición" fue ignorada por los miembros de la corte a la que la presentó, con excepción del propio Fernando VII, el documento es de gran importancia.

La "Exposición" de Andino se elaboró luego de las convulsiones de 1828, por lo que en este tiempo Sainz de Andino asiste al crepúsculo del Antiguo Régimen.

Como en el caso de Burgos, considera que la administración pública puede ayudar a España a salir de sus crisis y de igual forma que la "Exposición" de Javier de Burgos, el examen que hemos hecho de la "Exposición" de Sainz de Andino está centrado en su carácter de vehículo de la ciencia de la administración, especialmente de las ideas de Bonnin, entre Francia y España.

De los cinco apartados que comprenden la "Exposición" de Sainz de Andino, el segundo, relativo a la administración civil pública es el más interesante. En esta sección especialmente podemos constatar que Sainz de Andino conocía los "Principios de Administración Pública" de Carlos Juan Bonnin, y lo que es extraordinariamente importante, que la "Exposición" de Burgos, es un programa de acción aplicado a los problemas de España, teniendo como base las enseñanzas de la ciencia de la administración francesa.

Alemania

El siguiente país que comentaremos es Alemania. El origen, formación y desenvolvimiento de la administración pública en Alemania es excepcional. Su nacimiento debe buscarse, más que en cualquier otro país, en las ciencias de la administración del Estado absolutista.

En los diferentes principados que formaban el Sacro Imperio Romano Germánico se desarrollaron las primeras disciplinas administrativas que ha conocido el mundo occidental: las ciencias camerales, que originaron parcialmente a la ciencia de la administración alemana del siglo XIX.

El desarrollo de la administración pública en Alemania tiene su ejemplo clásico en Prusia, por eso es que en estas líneas haremos un breve análisis de la ciencia de la administración germana centrándonos en el caso de Prusia.

No nos detendremos a analizar esa compleja organización administrativa llamada Cámara, origen de la moderna administración alemana y semilla de la ciencia de la administración germana. Sin embargo, nos conformaremos con decir que, de un modesto origen medieval, la Cámara se convirtió en el centro de la administración pública prusiana y luego, una vez desaparecida esta palabra, el modelo de la organización gubernamental siguió asumiendo una forma colegiada y cameral.

A fines del siglo XVII, las formas más complejas de la administración cameral, ya habían cuajado, impulsadas por Federico Guillermo (1640-1688), conocido como "El Gran Elector". Al Gran Elector lo sucedió Federico III, quien tiene el mérito de haber convertido a Prusia de Ducado a Reino en 1701.

Por su parte, Federico Guillermo I (1713-1740) se enfrentó exitosamente a la grave situación económica de su país. Aunque los méritos acerca de la organización de la administración prusiana se le han concedido a su hijo: Federico "El Grande", fue aquel quien cimentó esa organización, institucionalizó la idea del Estado, hasta entonces entendido de manera personal y patrimonial, moralizó las filas del gobierno y mejoró la organización de la administración cameral.

La administración pública cameral prusiana, luego de casi tres siglos de evolución comenzó a extinguirse durante el reinado de Federico Guillermo II (1786-1797). Poco a poco el gabinete se fue apoderando del escenario administrativo y gradualmente los funcionarios burocráticos desempeñaron un papel en su seno.

En el siglo XIX, la burocratización de la administración prusiana es un hecho. El vaclo que dejaba la organización cameral lo ocupa la burocracia.

Durante el periodo gubernamental de Federico Guillermo III (1797-1840), se observa mejor que en ningún otro, la persistencia de instituciones camerales y la consolidación gradual de las nuevas instituciones burocráticas.

Federico Guillermo III fue el último soberano absolutista. Su sucesor, Federico Guillermo IV (1840-1860), gobernó la mitad de su reinado bajo una Constitución. Sin embargo, aún en este periodo, el absolutismo se las arregló para sobrevivir bajo el régimen constitucional, auxiliado por las instituciones administrativas que sirvieron al rey para aferrarse al poder: El Consejo de Ministros, el Consejo de Estado, y el gabinete privado.

Guillermo I y Guillermo II no gobernaron bajo una Constitución que se les haya impuesto, la Constitución establecida en 1850 permanecía vigente al asumir cada uno de ellos el poder.

Alemania ha llegado al régimen burocrático. Bajo la soberanía real trabaja el Canciller o Primer Ministro. De él dependen los ministros convertidos en funcionarios netamente administrativos.

Es en este panorama general donde surgirá un gran reformador de la Alemania durante el reinado de Federico Guillermo III a principios del siglo XIX: el Barón Von Stein, quien si bien tenía como propósito meras reformas al Estado absolutista que prevalecía en aquellos días, pero que se empezaba a mostrar decadente.

La obra administrativa de Von Stein consistió en sentar las bases para la cabal reorganización del Estado prusiano.

Durante su vida como funcionario público, Von Stein alcanzó el puesto de Ministro de Economía y Finanzas dentro del Directorio General que existía en aquellos días en Prusia, reminiscencia de la organización cameral.

Este carácter arcaico de la organización administrativa prusiana fue detectado por Stein, quien intentó realizar en el seno del Directorio General reformas semejantes a las propuestas por Turgot.

Las ideas de Stein atrajeron la oposición de los sectores conservadores del gobierno, lo que no amilanó al Barón, quien continuó con los cambios. Es más, luego de la derrota prusiana en Jena, a manos de Napoleón, Stein elaboró su más ambicioso plan de reforma (1806), en el que vaticina la ruina del Estado prusiano a menos que se emprendieran modificaciones importantes en su organización. Dicho documento es el famoso plan de Nassau, en donde Stein diagnostica el fracaso completo del Estado absolutista y la necesidad de emprender en su seno una reforma profunda basada en la participación activa de los ciudadanos en un movimiento pacífico y legal.

Statetizando podemos decir que el objeto de la reforma administrativa concebida por Von Stein fue el de encaminar a Prusia por la vía de la atenuación del absolutismo, como ocurrió en Francia con la reforma administrativa de Turgot y en España con la obtenida por Burgos. El objetivo no era eliminar al Estado absolutista, sino restaurar las bases políticas y administrativas estatales, por medio de una degradación del absolutismo. Sin embargo, bien cabe señalar que las reformas administrativas, practicadas dentro del absolutismo, sólo tendieron a modificarlo parcialmente. Son reformas. la reforma administrativa prusiana es de este tipo.

Hablando un poco más sobre la reforma administrativa de Prusia, cabe decir que ésta ocurre cuando el Estado absolutista se encuentra en el peor momento de su historia. desde 1701, cuando lo fundó Federico I. La reforma nace de la catástrofe de Jena en 1806. Es entonces

que algunos estadistas e intelectuales de la época hacen propuestas a favor de la solución de los problemas que vivía Alemania. El Barón Von Stein escribe en 1806 una memoria titulada "Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros", y a pesar de que dicha Exposición nunca pudo llegar a manos del rey ésta sirvió de estímulo para despertar el genio del Barón.

Al año siguiente redacta su famosa memoria de Nassau: "Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano", en donde señala que la derrota de Jena, no era sólo una batalla perdida, sino la catástrofe del Estado prusiano en su conjunto.

La sugerencia central de la reforma administrativa de Stein descansa en la participación que los ciudadanos puedan tener dentro de la Administración Pública. Es en la responsabilidad de los ciudadanos ante los asuntos públicos, no en la obediencia al Estado, donde debe buscarse el incentivo para su participación.

Stein propone que el Estado deje de ver en sus ciudadanos el objeto inanimado de sus leyes y sus cuidados. Y a la vez, el ciudadano no debe comportarse pasivamente frente al Estado. Sin embargo; como ya señalamos, la reforma administrativa de Stein tiene un carácter meramente reformista.

La reforma administrativa del Estado absolutista propuesta por Stein no modificaba la estructura social, solo se proponía su renovación. Las clases sociales seguirían en su lugar, pero sus relaciones sufrirían algunos cambios.

Sin embargo, la reforma del absolutismo tiene dentro de sus límites un carácter radical. Stein observaba en Jena una derrota total, no sólo del ejército, sino del Estado prusiano en su conjunto. Los elementos de la sociedad en los que se basaba estaban agotados y debían no ser sustituidos sino revitalizados. Los súbditos como tales, eran inútiles; se requería de ciudadanos activos, participativos. El Barón Von Stein pensaba que a la burocracia debía de marginarse de las grandes tareas del Estado y sustituirse por la participación ciudadana.

La posibilidad de efectuar una reforma administrativa en Prusia dependía de las condiciones históricas. Stein la emprendió porque estas condiciones lo favorecían y porque Federico Guillermo III tenía la voluntad de cambio.

El desarrollo de las ideas de Lorenzo Von Stein con respecto a la administración pública tienen como base las concepciones del autor sobre el Estado y la sociedad. Para Lorenzo Von Stein el estudio del Estado ha sido un largo desarrollo dentro del campo de las ciencias. Stein considera que, al igual que la ciencia del Estado o de la economía, existe una "ciencia de la sociedad...ya que...la sociedad no es una masa inorgánica, sino una forma autónoma y peculiar de la vida humana" (4). Stein entiende el estudio de la sociedad desde su elemento

fundamental: el individuo. La satisfacción del destino, dice el Barón está en el hombre como individuo, está en la pluralidad, ya que se trata de la suma de los seres humanos lo que crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual.

Según Stein, no importa si la comunidad existe a partir del individuo o el individuo a partir de la comunidad. Lo que interesa es que la colectividad humana tiene vida autónoma, tiene "vida personal". Stein explica que esta vida personal se caracteriza por ser "autodeterminada". Ella fija sus determinaciones, actividades y elementos. la fuerza que produce la autodeterminación es la voluntad.

En suma, concluye Stein, es indispensable para la existencia de los individuos. Esta comunidad es el Estado, es aquella "comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad". (5)

El Estado no tiene según Stein, un objeto para sí. El objeto de él son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad, a la voluntad del Estado. En tal sentido, explica Stein, el objeto (los individuos) y el sujeto (El Estado), se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos, por extensión, afirma el Barón, "la vida autónoma de todos los individuos es el objeto del Estado". (6)

El pensamiento administrativo de Stein se basa, indirectamente, en la antinomia entre el Estado y la sociedad, pero directamente en la relación entre la Constitución y la administración.

En su entender, la Constitución del Estado es el organismo de la participación de los individuos en todo organismo interno del Estado.

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente se llama "actividad". Lo anterior sirve a Stein para señalar que "esta actividad del Estado que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado es lo que se llama administración del Estado". (7)

Así en cuanto la Constitución se caracteriza por fungir como organización de la participación individual en el Estado, la administración es definida por Stein como la actividad del propio Estado.

El principio del Estado reclama para él la elevación de los individuos al través del mismo y de su actividad, fijando con ello la misión de la administración. A ella le toca utilizar los recursos estatales para llevar a cabo lo que el principio del propio Estado le dicta; es decir: desarrollar la vida y la potencia de los individuos.

Stein afirma que la muerte de un Estado ocurre cuando sólo vive para sí y no para los individuos. Al respecto afirma que la muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones de la Constitución y la administración.

Stein plantea esto en uno de sus principales libros titulado "Teoría de la Administración Pública". Los planteamientos iniciales de la "Teoría de la Administración Pública" son extraordinariamente ricos. La base de su planteamiento para definir a esta ciencia es su diferencia con el derecho administrativo. Stein nos recuerda en dicha obra la importancia de relacionar la Constitución con la administración y señala la necesidad de estudiar al Estado y al derecho público. Stein manifiesta en su estudio una concepción global de la Administración Pública.

Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la Administración, ha sido el haber comprendido, en toda su grandiosidad, el objeto de estudio de esta disciplina. En Von Stein se conserva toda la pureza del espíritu de la antigua ciencia de la policía. La obra de Stein es el legado directo, fiel y ortodoxo de las ciencias camerales y de la doctrina de la policía de von Justi, a la ciencia de la administración, Stein como Justi, tiene una idea monumental acerca de la ciencia de la administración; ella comprende el todo del espacio público, el todo de las relaciones entre éste y el espacio privado, y sobre todo "la administración es considerada como la acción del Estado".(8)

Stein define al Estado de la manera siguiente: "evidentemente para nuestro estudio es necesario definir el concepto del Estado como aquel organismo que, fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo".(9)

A Lorenzo Von Stein se debe la famosa definición: "La administración es el Estado en acción" (10). El Estado como personalidad universal, está situado en medio de una infinidad de fuerzas y fenómenos que forman el mundo externo y que son aquellas sobre las cuales actúa. Y todavía más, Stein insiste cuando afirma que "la idea más alta y noble de la administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar" (11). El propio Von Stein añade que "la tarea de la ciencia de la administración consiste en demostrar para todas las funciones del poder político que forman el contenido de la administración, la relación de causalidad íntima y vital que corre entre las funciones específicas y la actividad administrativa y la más alta distinción y perfección de todos los

individuos, donde se tiene conciencia sólo del Estado, nunca de organizaciones político-sociales inferiores" (12).

A pesar de que Von Stein fue el más importante reformador en Alemania absolutista, no fue el único. Por eso debemos de mencionar también a otros que lo merecen. Como es el caso del proyecto de reforma del señor Altenstein, redactado en septiembre de 1806 y que sirvió como base de la memoria elaborada por Hardenberg, en la ciudad de Riga al año siguiente. Dicho sea de paso que a ambos los consultó el Barón Von Stein cuando escribió su memoria de 1807.

Otro gran reformador fue también Guillermo Von Humboldt (1767-1835). De este autor son dos sus obras políticas: "Ideas sobre el régimen constitucional del Estado, sugeridas por la nueva Constitución Francesa (1791), e Ideas para un ensayo de determinación de los límites que circunscriben la acción del Estado (1792).

1.2.4 La Administración Pública como disciplina

Francia

La moderna ciencia de la administración francesa es una gran paradoja, porque se trata del resultado de un propósito intelectual que Carlos Juan Bonnin consideraba secundario: el código administrativo. Código del cual nació una de las grandes aportaciones francesas a las ciencias sociales: el derecho administrativo.

De hecho, no es posible comprender el sentido de la ciencia de la administración francesa sin ligarla al derecho administrativo. Es más, puede afirmarse que hasta la primera mitad del siglo XX, la ciencia de la administración francesa no era otra cosa que el derecho administrativo.

La influencia que el derecho administrativo francés ha tenido en todo el mundo no tiene paralelo. En la propia Francia, desde principios del siglo pasado, tuvo un lugar privilegiado en el seno de las universidades, en tanto que en Europa su influencia fue definitiva. Sin embargo, el derecho administrativo es una disciplina autónoma con rumbos paralelos aunque distintos a los de la ciencia de la administración.

En el caso de la escuela administrativa de Bonnin, este representa una ciencia de la administración diferente al derecho administrativo.

A la escuela francesa de Bonnin la siguieron los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin.

Lo que quisiéramos comentar de estos tres autores es que fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. José María de Gerardo (1772-1842) fue el primer profesor de derecho administrativo cuando se reabrió la cátedra en 1828. Luis Antonio Macarel (1790-1851), discípulo de Gerardo ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin (1788-1868) también fue profesor de esa materia, consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración en 1848.

Aunque quizá el más sorprendente e importante caso de un estudioso francés, ajeno a la tradición jurídica, es Alejandro de Tocqueville, uno de los más brillantes politólogos del siglo pasado. Hoy en día, su "Democracia en América" y "El antiguo régimen y la revolución" son considerados grandes contribuciones tanto a la política como a la administración pública.

Al tratar a la ciencia de la administración al través del Derecho Administrativo podemos distinguir a dos pensadores contrastantes, uno célebre Macarel, y otro ignorado en Francia, Gandillot.

A Gandillot debemos la versión española del "Compendio de los principios de Administración de Bonnin".

Dentro de los estudiosos del derecho administrativo, destaca, sin duda M. Macarel. Este autor nos interesa en especial, por su idea de distinguir el derecho administrativo de la ciencia de la administración. La obra de Macarel que más nos interesa es su "Curso de administración y de derecho administrativo", publicado en París en 1846.

Macarel puede definirse, a grandes rasgos, como un discípulo inconfeso y parcial de Bonnin; como un ejemplo típico del cultivo secundario de la ciencia de la administración.

Tocqueville es ampliamente conocido por sus colaboraciones a la ciencia política. No tiene igual suerte como cultivador del estudio de la administración pública. Sus obras célebres "La Democracia en América" y "El antiguo régimen y la revolución", han acumulado gran prestigio como trabajos politológicos, a pesar de que son, igualmente, dos grandes tratados relativos a la administración, sobre todo el segundo.

Enseguida comentaremos otras obras importantes de Tocqueville: El Informe presentado a la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el libro de M. Macarel titulado: "Curso de derecho administrativo". Consideramos más adecuado referirnos a su informe como: "La Presentación de Macarel". El otro documento es el "Informe presentado a la Cámara de Diputados, a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de ley relativa a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia", conocido simplemente como "Informe sobre Argelia".

Considerando que la "Presentación de Macarel" vale mucho como contribución original de Tocqueville, será abordada aquí de tal modo. La "Presentación" fue hecha por Tocqueville en 1846.

Particularizando sobre la obra en cuestión, Tocqueville resalta la importancia de Gerando, Cormenin y Macarel para la formación del derecho administrativo. Aunque resalta la importancia de las instituciones administrativas nunca llega a mencionar a Bonnin. Con respecto a Cormenin, comenta que a él se deben los progresos para el contencioso, en tanto que a Gerando la formación del código administrativo; finalmente a Macarel, objeto de la "Presentación" se le debe "un cuadro racional y completo de nuestro sistema administrativo" (13).

Tocqueville comenta que Macarel no sólo ha tratado en su obra nuevos principios e instituciones, sino precisamente a los principios y a las instituciones que han sido imitados poco a poco por todos los pueblos de Europa. La administración pública francesa ha influido sobre otras naciones por causa de su excelencia. La profundidad analítica de Tocqueville lo hace inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas que deberán estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente.

El informe sobre Argelia no es menos valioso para la ciencia de la administración que el trabajo antes analizado. En él vuelve Tocqueville al estudio de la centralización, problema que le interesará durante toda su vida. El aporte esencial del trabajo consiste en referirse a la centralización administrativa francesa, pero implantada en una de sus colonias más importantes. El "Informe", presentado en 1847 ante la Cámara de Diputados, es un testimonio de primera mano para conocer el funcionamiento de la administración colonial francesa durante la primera mitad del siglo XIX.

El tema de la centralización, ya bosquejado en la "Presentación" de Macarel es abordado aquí consistentemente y de manera brillante. Su aporte en este "Informe" consiste en el examen de las dos centralizaciones, la metropolitana y la colonial, y a sus combinaciones nocivas en un país colonizado como Argelia.

El diagnóstico y el plan de reforma administrativa de Tocqueville, lo hacen merecedor de ser situado, junto con Turgot, Burgos y el Barón von Stein, entre los grandes reformadores de la administración pública, en ese importante lapso que comprende la segunda mitad del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX.

Asimismo, y como parte del estudio de la moderna Administración Pública francesa decidimos estudiar con mayor detenimiento al más importante pensador administrativo francés y uno de los más relevantes del mundo, Jorge Langrod y a los investigadores Jacobo Chevallier y Daniela Loschak.

Dentro de la obra general de Langrod destacan dos trabajos importantes: "La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual", y

el "Tratado de ciencia administrativa", aparecido en francés en 1966 y publicado en español en 1977. Nos centraremos en el segundo.

En dicho Tratado seguramente la contribución teórica cimera de Langrod es la categorización del "hecho administrativo", como centro fuerte de las reflexiones relativas a la ciencia de la administración.

La colaboración de Langrod en el "Tratado" es en esencia, un llamado en favor de la reivindicación científica de la administración, a partir de sus raíces. Según Langrod, la Administración Pública no ha dejado de ser un centro del mayor interés para los científicos sociales.

La indefinición de la Administración Pública como ciencia, piensa Langrod, obedece a dos causas principales: una, la unidimensionalidad técnica atribuida a la Administración Pública en los Estados Unidos; la otra, la unidimensionalidad jurídica que se le ha atribuido en Europa. Dicho autor considera que el estancamiento teórico de la ciencia de la administración obedece a estas tendencias.

Langrod piensa que la Administración Pública es un fenómeno específico dentro del complejo mundo social abocado al estudio del Estado. Sin embargo, Langrod señala que la ciencia de la Administración perdió esa tradición y manifiesta que ello obedece a que una vez nacida la Administración Pública en el seno del Estado absolutista y heredada al Estado de derecho, fue sumida en el poder ejecutivo y confinada al derecho administrativo, apartándose, a la vez, de perspectivas no jurídicas. Con ello, concluye, se interrumpió "brutalmente la evolución iniciada por la ciencia de la administración". (14).

Jacobo Chevallier y Daniela Loschak contribuyen positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la ciencia de la administración francesa.

Loschak comenzó a preocuparse por la ciencia de la administración desde mediados de la década de los setenta. Asociado con Chevallier, Loschak publicó en 1978 una obra titulada "Ciencia Administrativa". Esta obra es, sin duda, el más grande y exitoso desafío lanzado en Francia contra las versiones jurídicas de la administración pública.

En dicha obra Chevallier y Loschak manifiestan que se encuentran impresionados por el carácter complejo y fragmentado de la ciencia de la administración. Ambos autores señalan que la Administración Pública se encuentra en la actualidad fragmentada en grado mayúsculo a tal extremo que se vuelve imposible su integración como disciplina unitaria.

Al igual que Langrod, ambos autores piensan que la ciencia de la administración contiene dos tradiciones, una europea, basada en el derecho administrativo y otra norteamericana fundada en el estudio de las organizaciones.

En cuanto al estudio de la administración pública, Chevallier y Loschak afirman que nació en Europa en las etapas de formación del Estado-nación, más precisamente durante el Estado

absolutista. En aquel entonces, la ciencia de la administración era una "ciencia aplicada a la administración pública" (15)

España

El pensamiento administrativo español se remonta al siglo XVIII y aun antes. En 1597. Jerónimo Castillo de Bovadilla escribió su "Política para corregidores" y en 1649 Juan de Solórzano Pereira su "Política Indiana". Antes de ellas apareció otra obra de extraordinario valor: "Gobierno del Perú, con todas las cosas pertenecientes a él y a su historia" (1567) de Juan de Matienzo. Durante el siglo XVIII, en España se cultivó la ciencia de la policía, particularmente por Tomás Valeriola, con su "Idea general de policía" (1798-1805) y Valentín de Foronda, con las "Cartas sobre la policía" (1801). Pero además, se abrevó en la mejor fuente intelectual de esa disciplina, la alemana, gracias a la traducción de Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784 de los "Elementos generales de policía", de Juan Enrique Amadeo von Justi.

Burgos fue el principio de una pléyade de brillantes pensadores que construyeron la más importante ciencia de la administración, universalmente hablando, durante la primera mitad del siglo mencionado. Luego vinieron las obras de Agustín Sívola, "Estudios prácticos de administración" (1839), Alejandro Oliván, "De la Administración Pública con relación a España" (1842) y José Posada de Herrera, "Lecciones de Administración". Hay dos también muy importantes, una de Manuel Ortiz de Zúñiga, "Elementos de derecho administrativo" (1842-43), y la otra de Manuel Colmeiro, "Derecho Administrativo Español" (1850).

La ciencia de la administración española sigue, dos líneas de desarrollo mutuamente relacionadas. Una camina en la vía del cultivo de la historia de las instituciones y las ideas administrativas españolas; y la otra en la reconceptualización de la ciencia de la administración, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX.

Dentro de la primera línea hay que considerar a Juan Beneyto Pérez, autor de la "Historia de la administración española e hispanoamericana" (1958); a José Antonio Escudero, con "Los secretarios de Estado y del despacho" (1976) y a Alejandro Nieto, a quien se debe la obra "El mito a la administración prusiana" (1962).

Dentro de la segunda línea hay que destacar a Antonio Mesa Segura, editor de las obras completas de Burgos, en su publicación "Labor administrativa de Javier de Burgos" (1946). Muy importantes son los colaboradores de la obra "Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídica administrativa española" (1944): José Gascón y Marín, autor de "Oliván y la Zúñiga"; Segismundo Royo Vilanova, "Colmeiro y la ciencia administrativa"; José María Pi Suñer, "La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos"; Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores

españoles de la ciencia de la policía". También contribuyeron Sabino Álvarez Gendín, Gregorio de Pereda Ugarte, Eugenio Pérez Botija y Carlos García Oviedo.

Hay un autor español cuya obra aún siendo impresa en su país, no ha tenido eco en su patria. Se trata de Juan Ignacio Jiménez Nieto, cuyo trabajo profesional y académico se ha efectuado esencialmente en Sudamérica. Es entre otras, autor de tres obras: "Política y Administración" (1970), "Teoría general de la administración" (1975) y "Teoría Administrativa del Gobierno" (1978).

Otro autor destacado es Mario Baena del Alcázar. Del cual destacan "Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII" (1968), sin duda el trabajo contemporáneo más importante sobre la ciencia de la policía.

Generalmente se ha pensado que la administración hispanoamericana nació en el siglo XX y por influencia angloamericana. En ese sentido, las ciencias administrativas en América Latina, son un producto esencialmente exógeno, que a través del tiempo, han sufrido influencias endógenas, más acentuadas en unos países que en otros.

Juan Beneyto, en el glosario bibliográfico de contribuciones hispanoamericanas a la ciencia de la administración, hace una extensa y documentada referencia a las mismas. De la época virreinal menciona las siguientes obras: J. de Larriaga Salazar, "Tratado sobre el oficio de Protector General de los Indios" (Madrid, 1626); Antonio de León Pinelo, "El Gran Canciller de Indias" (Madrid, 1625).

Durante el siglo XIX la ciencia de la administración se cultivó de manera extensa y brillante en Hispanoamérica, aunque, ciertamente, tal y como ocurrió en España, con frecuencia, junto con el derecho administrativo. Beneyto reporta algunas obras de esta época: José María Bonilla, "Breve Tratado de Derecho Administrativo Español, general del reino y especial de la isla de Cuba", (La Habana, 1842); Estrada, "Curso de derecho federal y administrativo" (Buenos Aires 1896); Ramón Ferreira, "Derecho Administrativo general y argentino" (Buenos Aires, 1866); Enrique Sayagués Laso, "Tratado de derecho administrativo" (Montevideo, 1853); Antonio Govín, *Derecho Administrativo* (La Habana, 1882).

Sin embargo, sería erróneo pensar que, por la lista de obras de derecho administrativo sólo esta disciplina se cultivó durante el siglo pasado. No fue así. En 1840, en Bogotá, apareció una obra firmada por Florentino González, "Elementos de ciencia administrativa", la cual es, hasta donde sabemos, el segundo tratado escrito sobre la ciencia de la administración en habla hispana. El primero es obra de José de Canga Argüelles, de 1833, y de título casi idéntico: "Elementos de la ciencia de la administración".

En suelo mexicano también floreció el derecho administrativo, como lo muestran las siguientes obras: Teodosio Lares, "Lecciones de derecho administrativo" (1852); José María del Castillo Velasco, "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano" (1874); Manuel Cruzado, "Elementos de derecho administrativo" (1895).

También hay obras de la ciencia de la administración propiamente. Una principalísima se debe a la pluma de Luis de la Rosa: "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", publicada en 1853. En ella reposa la tradición fiel de la ciencia de la administración como estudio del Estado al estilo de Bonfin. Francisco de Paula Madrazo, discípulo de Posada de Herrera, publicó en 1857 su "Manual de Administración". Finalmente debemos consignar que en 1832 Tadeo Ortiz publicó una obra en la cual se siente aún el influjo de la vieja ciencia de la policía, junto con los progresos de la moderna ciencia de la administración; nos referimos a su libro "México considerado como nación independiente y libre".

Hoy día, domina en los países americanos hispanohablantes el desarrollo de las tecnologías para el trabajo administrativo, o para la reforma de la administración pública. Entre los libros de texto, en su mayoría dominados por la intelectualidad angloamericana, se han elaborado los siguientes: "Introducción a la administración pública" (1954) del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato; "Tratado de Administración General" (1962) del mexicano José Galván Escobedo; e "Introducción al estudio de la teoría administrativa" (1963) del costarricense Wilburg Jiménez Castro.

Otro autor importante es Antonio González de Saravia y su obra "La administración pública; curso de derecho administrativo". González de Saravia debe considerarse entre los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración en nuestra América durante el siglo pasado. González Saravia sostiene la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundan.

Rafael Bielsa, profesor argentino de derecho administrativo y ciencia de la administración, puede ser considerado como un cultivador de esta última desde la concepción italiana, y por tanto, más allá de la alemana. En esto difiere de González Saravia o de Luis de la Rosa, cuyo corte intelectual es propiamente franco-español.

Bielsa opina que la separación entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración es un supuesto necesario para el estudio de ambas disciplinas.

En esencia, en Latinoamérica, se presentan dos tesis contrapuestas: el "universalismo" y el "particularismo". La primera presenta como modelo a la administración desarrollada del mundo anglo-europeo, mientras que la segunda intenta evitar una actitud de imitación por lo que instaura el estudio de la Administración Pública de acuerdo a lo que corresponde a la historia y a la idiosincrasia latinoamericana.

Alemania

Antes hemos tenido ocasión de resaltar el aporte alemán a la ciencia de la administración, gracias al trabajo del Barón Von Stein, de Guillermo Von Humboldt y de Lorenzo Von Stein.

Es por ello que ahora entraremos directamente en el desarrollo de la ciencia de la administración en Alemania desde el siglo pasado al presente.

Pese a la enorme figura que es Lorenzo Von Stein, universalmente hablando, y en especial en Alemania, este país no fue ajeno al dominio del derecho administrativo, fenómeno dominante en Europa. Tratándose de Austria, su situación es idéntica. En ambos países el derecho administrativo también será preponderante y sus cultivadores cobrarán prestigio, como Otto Mayer, Rodolfo Gneist, Pablo Laband, Jorge Jellinek y Hans Kelsen.

Sin embargo, varios eminentes estudiosos de la ciencia de la administración pudieron mantener una tradición firmemente enraizada, desde los días del Cameralismo; entre ellos Roberto von Mohl, un contemporáneo de Lorenzo von Stein, con quien este último intercambió influencias intelectuales; Gaspar Bluntschli, discípulo heterodoxo de Stein y Otto Mayer, aunque cultivador del derecho administrativo, un destacado estudioso de la administración pública; y Carlos Marx, autor de un interesantísimo ensayo que enjuicia la administración de su tiempo.

También destacan las personalidades de Max Weber, cuya obra tiene los más grandes créditos en ciencias sociales; y Fritz Morstein Marx, estudioso de la administración pública, cuya obra ha sido tan influyente en los Estados Unidos.

Junto con Von Stein, Roberto Von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la ciencia de la administración moderna en Alemania, y a la vez, cultivador en su tiempo de la todavía por entonces viva ciencia de la policía.

En Von Mohl, más que en ningún otro autor alemán o de cualquier nacionalidad se observa el tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración, por lo que resulta evidente la conciliación de categorías correspondientes a ambas disciplinas. En especial, Mohl trata de conciliar la idea del Estado de derecho y la de policía.

Mohl es cultivador, por igual, de la ciencia de la policía y de la ciencia de la administración, a las que juzga coexistentes y mutuamente complementarias. Define a la ciencia de la administración como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes." (14)

Gaspar Bluntschli ha escrito un libro ampliamente difundido, quizá su trabajo más importante: "Derecho Público Universal", aparecido originalmente en 1876. Componen a la obra tres partes, la última de las cuales, "La política", fue publicada con este título y separadamente en francés en 1879 y en italiano bajo el título de la "La política como ciencia".

No está de más, que señalemos la importancia de Gaspar Bluntschli para el desarrollo de la ciencia de la administración, tanto en Alemania, como en el mundo en general, pero con énfasis en Estados Unidos.

Bluntschli, para quien la policía y la administración coexisten y se complementan, un problema fundamental es el de su relación. Por tanto, apenas iniciado el tratamiento de la

administración declara que "esta expresión, que ha destronado en parte a la de policía, sólo fue puesta de relieve con claridad por la escuela moderna".(15)

Añade que hay varias acepciones del concepto de administración. Por administración Bluntschil entiende "una expresión opuesta a la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente". (16)

El mismo autor añade: "La administración se opone a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos". (17). Bluntschil separa a la administración y a la justicia situándose con ello dentro de la tradición de la ciencia de la administración.

Bluntschil distingue la administración pública y la administración privada. Dicho autor sostiene que "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares". (18)

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada la figura de Otto Mayer. Su prestigio tiene como base su obra más importante "Derecho Administrativo Alemán", publicada originalmente en alemán en 1895. Ciertamente dicho trabajo está dedicado al derecho administrativo, pero en el se da cabida a un breve estudio de la ciencia de la administración.

Mayer sostiene que el objeto de interés del derecho administrativo es el Estado, pero no en lo general, sino en uno de sus aspectos: el de la administración. El Estado, dice Mayer "es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses. La Administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines". (19)

Otro autor que se preocupó por el estudio de la Administración Pública fue Carlos Marx. Contrariamente a lo que podría suponerse, los trabajos de Marx sobre la administración pública no son secundarios, discontinuos ni incidentales. Su preocupación por la administración pública fue permanente a lo largo de su obra.

La Crítica a la filosofía del Estado de Hegel, redactada por Marx en el verano de 1843, es su primera interpretación del funcionamiento de la administración pública capitalista.

En "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte" y "La guerra civil en Francia", publicados respectivamente en 1851 y 1871, Marx expone dos de las más brillantes interpretaciones de la centralización de la administración pública en el Estado capitalista.

Un artículo de juventud de Carlos Marx representa su más grande aporte a la ciencia de la administración. Este trabajo nació de una respuesta de Marx a Arnoldo Ruge. Ruge había escrito un artículo bajo seudónimo donde examinaba el problema del pauperismo en Prusia. El artículo se titulaba "El Rey de Prusia y la reforma social" y lo firmaba "El Prusiano" y fue publicado en julio de 1844.

Marx responde a Ruge con el trabajo: "Notas críticas al artículo El rey de Prusia y la reforma social" en donde explica que es propio del Estado, independientemente del país de que se

trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia. Por tanto, el Estado no encontrará el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo.

Marx sostiene en este escrito: "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad". (20)

En esta aseveración, Marx ha descubierto uno de los principios ocultos de la naturaleza de la Administración Pública a saber, su extrañación con respecto al Estado, es decir la supuesta disociación institucional entre el Estado y su administración.

Marx conocía muy bien la naturaleza y el funcionamiento de la Administración Pública. Esto le permitió formular una de las más atrevidas proposiciones científicas de la administración: la ley de su impotencia.

Al respecto, Marx argumenta que hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la administración, de un lado; y sus riquezas y recursos, del otro. El Estado vive la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. A la par de esto último se revela otro principio oculto de la naturaleza de la administración pública: su actividad está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar.

Otro importantísimo pensador es Max Weber. La personalidad y obra de Weber para el desarrollo de las ciencias sociales modernas es de gran trascendencia.

A Weber se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública moderna, a la que sublimó y puso como elemento peculiar de las sociedades del presente.

En su obra principal "Economía y Sociedad". Max Weber dice que "la burocracia se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor; no existe ejemplo histórico conocido alguno donde haya existido y desapareciera". (21)

Para Weber la burocracia significa una necesidad absoluta de la sociedad. Sin embargo, dice Weber, la burocracia corresponde a un fenómeno social más amplio; dicta las características que marcan su naturaleza: la dominación legal.

El basamento de legitimación que define la dominación legal "descansa sobre la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad". (22)

La burocracia tiene un papel de importancia dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades. En contraste a las dominaciones tradicional y carismática, en las que imperó un reclutamiento

adscriptivo de los miembros de los cuadros administrativos, en la administración burocrática funcionan requisitos plenamente objetivos.

Para Weber el factor de coincidencia de la mayor parte de las asociaciones modernas, el Estado, Iglesia, sindicato, empresa, partido político, etcétera; es la burocratización de sus cuadros administrativos. La importancia central de la burocracia en el mundo moderno se basa en su significado como "el germen del Estado moderno occidental" (23); mismo que ha sido tomado como modelo político en todos los países de la tierra.

La comprensión de la burocracia moderna es inconcebible sin el análisis histórico de su desarrollo. El aspecto político de la burocracia se integra en el gran Estado y partido de masas. Aunque los imperios no siempre se fundamentaron en la burocracia, ella garantizó generalmente la supervivencia de algunos. Weber opina que "es evidente que el gran Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia" (24).

Otro importante pensador alemán es Fritz Morstein Marx. Este autor ha emprendido su labor académica tanto en Alemania como en los Estados Unidos. Dos de sus obras principales fueron publicadas en este último país. La primera se llama "El Estado administrativo: una introducción a la burocracia". La segunda se trata de una obra colectiva encabezada por Morstein Marx y en la cual colaboran pensadores administrativos norteamericanos, entre los que destaca Dwight Waldo, y lleva por título "Elementos de Administración Pública", editado en 1946.

En 1969, Morstein Marx escribió el ensayo "Una nueva visión de la ciencia administrativa en Europa: La Conferencia Speyer".

Italia

Italia ha sido tierra fértil de estudios políticos, en particular los relativos al gobierno. A continuación citamos algunos títulos que son antecedentes de la ciencia de la administración: "El hombre de gobierno", de Nicolás de Donato (1760), "Del gobierno de los pueblos" de Vogli Marcantonio (1791) y "La ciencia del gobierno" de José Giovanni (sin fecha). En este ambiente nace en 1814 en Pavía, los "Principios fundamentales del derecho administrativo de Romagnosi", el primer texto de derecho administrativo en toda Europa.

Giovanni Manna, por su parte, es autor de "El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias", publicado en 1840.

Romagnosi y Manna reflejan una línea de pensamiento que apunta hacia el derecho administrativo italiano propiamente. Tal como lo hemos comentado, ambos fueron precursores del desarrollo posterior de la ciencia de la administración y, naturalmente, del desenvolvimiento del derecho administrativo. Sin embargo, ambas disciplinas han sido

igualmente influidas por el derecho administrativo francés, primero, y por la ciencia de la administración alemana, después. La influencia en Italia de ambas tradiciones producirá un choque que caracteriza, desde entonces, a la ciencia de la administración italiana.

Pasamos ahora al examen de un cultivador, en lo esencial, del derecho administrativo. Nos referimos a Lorenzo Meucci y, en especial, a su libro "Instituciones de derecho administrativo", cuya primera edición salió en Roma en 1879. En su obra, Meucci se empeña en distinguir a la ciencia de la administración y al derecho administrativo.

G.E. Garelli della Morea es un cultivador directo de la ciencia de la administración. Es autor del "Ensayo sobre la ciencia de la administración" editado en Turín en 1882. Otro autor importante es Luis Miraglia, quien sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la política eclesiástica y la política internacional.

Un autor más de importancia es G. Vacchelli, el cual es autor de la obra "La ciencia de la administración como ciencia autónoma" (Pisa, 1894). Vacchelli es uno de los pensadores que más reflexiona sobre la naturaleza de la ciencia de la administración y que más nos hace reflexionar sobre el desprendimiento conceptual con referencia al derecho administrativo.

Finalmente, mencionamos al autor italiano Domingo Giura y su obra "Introducción al estudio de la ciencia de la administración", (Bolonía, 1895).

V. Wautrain-Cavagnari es uno de los pensadores administrativos italianos de mayor peso intelectual. Este autor escribió una obra muy importante: "Elementos de ciencia de la administración", publicada originalmente en 1890 en donde afirma que la ciencia de la administración tiene como objeto de su atención al Estado, más precisamente, la acción del Estado. En opinión de este autor, la Administración Pública es una rama de la política, pero a su vez una disciplina diferente al derecho constitucional y al derecho administrativo.

Otros pensadores italianos del siglo XIX son Garelli, autor del "Ensayo sobre la ciencia de la administración"; y a Rava que escribió el trabajo titulado "La ciencia de la administración en su origen italiano y su más reciente desarrollo". Con ambos autores se complementa el cuadro de los cultivadores decimonónicos de la ciencia de la administración en Italia.

En el siglo XX también encontramos importantes pensadores. Uno de ellos es Massimo Severo Giannini, gran maestro italiano del derecho administrativo. Este autor escribió el "Curso de derecho Administrativo", (Milán 1965). Otro destacado pensador italiano de los siglos XIX y XX es Enrique Presutti. Su presépio académico descansa esencialmente en su obra "Principios fundamentales de la ciencia de la administración", editada originalmente en Padua en 1903.

En los medios académicos italianos, en especial en la literatura administrativa de la década de los cincuenta, y aún en la de los sesenta, se considera a Pedro Gasparri como uno de los innovadores de la ciencia de la administración italiana. Gasparri es autor del libro "Curso de derecho administrativo", uno de tantos trabajos sobre esta materia.

Para concluir nuestro apunte sobre este país, señalaremos el trabajo "Ciencia de la administración", cuyos autores son el norteamericano Federico Mosher y el italiano Salvador Cimmino, y que fue publicada originalmente en Milán en 1960.

Estados Unidos

El pensamiento administrativo norteamericano ha sido el producto tanto de condiciones históricas propias, como el efecto de las contribuciones extranjeras.

Los pensadores administrativos norteamericanos acostumbran referirse al "estudio de la administración pública", en lugar de ciencia de la administración. Ello obedece a criterios que van más allá de la mera denominación; se hunde en la concepción particular de la administración pública, tal y como se entiende en los Estados Unidos. Por tanto, al referirse al estudio o a la teoría de la Administración Pública, los pensadores administrativos norteamericanos desechan su carácter de ciencia, al menos en el sentido que se le ha dado a la ciencia de la administración en Europa y otros lugares del mundo.

Además hay que señalar que el estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos ha sido abordado de las formas más variadas e independientes, lo que ha dado origen a diferentes escuelas de pensamiento.

El desenvolvimiento histórico de la teoría de la administración pública estadounidense ha sido abordado en varios trabajos, que merecen ser mencionados. Uno de ellos es de Juan Gaus y se remonta a 1950 y se titula "Tendencias en la teoría de la administración pública". Otro trabajo importante es el artículo de Wallace Sayre titulado "Premisas de la administración pública: pasado y origen", 1958. Un poco anterior es el artículo de Dwight Waldo, "La teoría administrativa en los Estados Unidos: perspectiva y prospecto".

David Thumas escribió en 1962 su trabajo: "La administración pública como campo de estudio en los Estados Unidos". En 1968 Waldo produjo otro escrito "Administración Pública", un trabajo dedicado a revisar nuevamente el estudio de la disciplina en su país.

Hay tres interesantes trabajos de autores que viven fuera de los Estados Unidos, sobre la administración pública norteamericana. El primero es del inglés W.J.M. Mackenzie: "El estudio de la administración pública en los Estados Unidos". El segundo es de Keith Henderson, norteamericano, pero profesor de la Universidad de Beirut cuando escribió en francés su "Introducción al concepto norteamericano de la Administración Pública". Finalmente hay que considerar la obra "La Administración Pública Norteamericana: origen, crítica y crisis": obra del puertorriqueño Beauregard González Ortiz, 1984.

Tal como lo señalamos al principio de este apartado, el pensamiento administrativo norteamericano se formó a partir de dos fuentes: la primera que ubicaremos es su propia realidad histórica y esta representada por las ideas administrativas que se gestaron desde los primeros días de vida independiente de los Estados Unidos; la segunda, procede de

Europa, más precisamente de Alemania, Francia y España, pero principalmente de la primera: se trata de la ciencia de la administración.

Dentro de sus fuentes internas, el pensamiento administrativo norteamericano tiene como sus precursores a dos hombres de Estado: Alejandro Hamilton y Tomás Jefferson. Posterior a ellos y como primer mensajero trascontinental de la ciencia de la administración europea a los Estados Unidos, debe mencionarse a Alejandro de Tocqueville.

Entre 1787 y 1788, Alejandro Hamilton, Jaime Madison y Juan Jay escribieron aproximadamente 85 artículos periodísticos sobre la Constitución norteamericana. De estos escritos, Hamilton elaboró los relativos al poder ejecutivo. La suma de todo ese material recibió después el título de "El Federalista", que se ha convertido en una obra clásica de la ciencia política norteamericana.

En opinión de Hamilton, el poder nacional debe corresponder al gobierno federal, que tiene que estar por encima de los gobiernos de los estados que forman la Unión; del mismo modo, el poder ejecutivo debe, al menos, tener tanta autoridad como el poder legislativo. Por tanto, propone, que el Estado nacional se rija por la centralización.

Su teoría del poder ejecutivo, en consecuencia, sirve de base para su concepción de la administración pública. "La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde específicamente al campo del Departamento ejecutivo" (25).

Tomás Jefferson sostuvo ideas diametralmente opuestas a las de Alejandro Hamilton. Como éste, Jefferson tampoco escribió obras ni ensayos sobre política y administración, sino que fue más bien un estadista práctico que engendró su pensamiento administrativo a partir de sus quehaceres políticos cotidianos.

Jefferson pensaba que el objeto del gobierno es velar por la vida y el bienestar del hombre, pues de ello nace su legitimidad. Sostiene, asimismo, la tesis de que es necesario hacer participar a los ciudadanos en las tareas de la administración pública, porque ello garantiza que sea recta y permanente.

Opuesto a las ideas hamiltonianas en el sentido de la preponderancia del poder nacional, Jefferson se inclina porque "sean los estados de la Unión los encargados del mayor peso de las funciones políticas y administrativas." (26).

Otro autor sumamente importante es Alejandro Tocqueville con su obra "La democracia en América". En este libro, donde introduce a la ciencia de la administración como fundamento de su interpretación de la administración pública en ese país, se encuentra una magistral observación de los elementos constitutivos de la misma en sus momentos de formación.

Invocando los progresos de la ciencia de la administración, Tocqueville observa que "en general, se puede decir que los pequeños detalles de la policía social que hacen la vida dulce y cómoda, son descuidados en Norteamérica; pero que las garantías esenciales para el hombre en

sociedad existen allí tanto como en cualquier otra parte" (27). Sobre la Administración Pública dice que es "oral y tradicional, casi no se escribe en sus procesos y está exenta del papeleo. En Norteamérica la sociedad parece vivir al día, como un ejército en campaña. Sin embargo, el arte de administrar es seguramente una ciencia" (28).

Una vez que hemos examinado las contribuciones de Hamilton, Jefferson y Tocqueville, como precursores del pensamiento administrativo norteamericano en su punto de arranque, pasaremos a estudiar a sus primeros cultivadores: Woodrow Wilson, Francisco Goodnow y Guillermo Willoughby.

El documento administrativo que mejor representa el ambiente y la tónica de académicos y políticos en el cual es engendrada la ciencia de la administración en los Estados Unidos es: "El estudio de la administración", de Woodrow Wilson, documento que tiene el doble mérito de fundar en ese país a la propia ciencia de la administración y sentar bases sobre las cuales pudo plantearse en el terreno intelectual la necesidad del servicio civil de carrera.

El artículo apareció en 1887, dentro de la revista "Political Science Quarterly" y en el Wilson define a la administración como "el gobierno en acción" (29) y añade que el desafío para los estadounidenses, será el adaptar la ciencia de la administración europea, propia del absolutismo, a un Estado altamente descentralizado como el norteamericano. Wilson comenta también que el campo de la administración es el de los negocios, en el cual no debe existir la contienda política. La administración, pues, está separada de la política activa. La política, agrega, es propia del estadista, y la administración corresponde al funcionario técnico.

Cabe mencionar en estas líneas la definición wilsoniana de la administración pública, de la que dice "es la ejecución detallada y sistemática del derecho público" (30).

Otro autor importante es Francisco Goodnow. Goodnow fue un cultivador profundo del derecho administrativo, la ciencia política y la ciencia de la administración. Hay quienes piensan, y no pocos, que a él debe acreditarse el nacimiento de la ciencia de la administración norteamericana, más que a Wilson. Goodnow fue quien escribió, en 1893, el primer libro de derecho administrativo en su país y quien, además, elaboró en los Estados Unidos el primer tratado de ciencia de la administración. Las obras aludidas son: "Derecho Administrativo Comparado" y "Política y Administración: Un estudio del gobierno".

Goodnow comienza su exposición advirtiendo que la administración debe tener un significado unívoco, porque varias son sus acepciones. Ante todo, las siguientes: 1) La actividad toda del gobierno, 2) La actividad del gobierno con excepción del poder legislativo y 3) La actividad del gobierno, sólo en su aspecto ejecutivo.

Aunque Goodnow ha advertido que el alcance de las actividades de la administración frente a la esfera de acción de la iniciativa privada son cuestiones de trascendencia propia de la ciencia política, procede sin embargo a su examen. Este autor considera que en las relaciones entre la administración y los particulares hay un antagonismo, cuya consecuencia es la sumisión del individuo a la administración.

La concepción de Goodnow sobre la Administración Pública basada en la categoría de acción social de la administración, es el mejor testimonio del ingreso de la ciencia de la administración, por la vía alemana, a los Estados Unidos.

La obra "Derecho Administrativo Comparado" representa, tal como lo mencionamos, otro medio de ingreso de la ciencia de la administración alemana a los Estados Unidos. En cambio, "Política y Administración" es la conversión de la ciencia de la administración europea a la teoría norteamericana de la administración pública.

En su "Política y Administración", Goodnow tendrá como tesis fundamental la de examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real, lo que lo lleva a sus planteamientos fundamentales relacionados con las funciones primarias del Estado; a saber: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado, o como también las llama: la política y la administración.

Goodnow polemiza con Montesquieu por haber propuesto éste la existencia de tres poderes, siendo dos las funciones del Estado. Siguiendo la tradición europea, Goodnow desecha al judicial como tal y le asigna un carácter ejecutivo.

Goodnow dice que la expresión de la voluntad del Estado la practica el pueblo cuando vota, el legislativo cuando forma las leyes y el ejecutivo cuando emite un decreto. Por su parte, la ejecución de la voluntad del Estado es llevada al cabo por las autoridades judiciales, las autoridades ejecutivas y naturalmente, las autoridades administrativas.

Un autor muy importante también y que forma la base de los modernos fundadores del estudio de la administración pública en los Estados Unidos es Guillermo Willoughby. El mérito mayor de este autor a decir de Marshall Dimock consistió en concebir a la administración como un fenómeno universal.

En 1919 Willoughby redactó la "Introducción al estudio de los estados modernos", y en 1927, una de sus obras principales: "Principios de la Administración Pública". Es autor, asimismo, de un artículo titulado "La ciencia de la administración pública". Su obra más importante es "El gobierno de los estados modernos" publicada en 1930. Willoughby hace una distinción tajante entre los asuntos propios de la administración pública y los de la administración privada. Willoughby es el último pensador administrativo en el cual se observan rastros de la ciencia de la administración europea, rastros que desaparecen casi completamente a partir de los trabajos de Leonardo White, el cual trataremos a continuación, y que debe ser considerado como un autor absoluto y originalmente norteamericano.

Es Leonardo White, con su "Administración Pública" quien en 1930 situó a esta disciplina dentro del marco de las ciencias sociales. Fueron estos también los tiempos de Marshall Dimock.

Hay que consignar que, también en los años 30, en Inglaterra se seguía con interés lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos. Esto originó un artículo de Harvey Walker (An

American Conception of Public Administration, (1933); cuya finalidad es la comparación del estudio de la disciplina en Inglaterra y Norteamérica. Lo que ocurre en este período es interesante, pues se están definiendo las dos tendencias que marcarán el rumbo del estudio de la administración pública: la de la teoría de la administración pública propiamente dicha, basada en el estudio del Estado; y la gerencialista, cuyo fundamento es la observación de la administración pública en su aspecto gerencial y desde el ángulo de la administración privada. La primera concepción se expresa en la obra "Las fronteras de la administración pública", escritas por Gaus, White y Dimock. La otra concepción la representa fielmente el libro "Ensayos sobre la ciencia de la administración", que fue la versión impresa de las ponencias de una reunión ocurrida en 1936 y en la cual disertaron los cultivadores de la administración privada de entonces. Fueron el norteamericano Gulick con el inglés Urwick quienes tuvieron a cargo la edición de la obra. Asimismo en los 30 apareció otro libro de texto, "Administración Pública" de Juan Pffifner y Roberto Presthuss.

Por estos años aparecen dos escritos más: Uno de Lincoln Gordon titulado "La administración pública en perspectiva", (1947) y otro de Guillermo Anderson, "Administración Pública" (1948).

Das obras marcan el final de la década de los años cuarenta: "El comportamiento administrativo de Heriberto Simon, publicado en 1947, y "Teoría política de la Administración Pública" de Waldo.

Durante los años 50's, el libro de texto usual era "Administración Pública" de Simon, Smithburg y Thompson.

Finalmente haremos algunos comentarios sobre la literatura administrativa de los últimos años, que fundamentalmente se ha caracterizado por la proliferación de libros de texto tales como el de Tomás Murphy, "Administración Pública Contemporánea" (1981); Jaime Fesler, "Administración Pública, teoría y práctica" (1960) o Carlos Beilones, "Teoría de la organización y la nueva administración pública" (1980).

REFERENCIAS

- 1) Bonnin, Charles Jean. "Principes d'administration publique." Paris, chez Renaudiere Imprimeur- Libraire. 1812 (1808). Vol. I, pp 25.
- 2) Ibid. pp 28
- 3) Ibid. pp 29
- 4) Stein, Lorenzo Von. "Movimientos sociales y monarquía". Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850), pp 6.
- 5) Ibid. pp 9
- 6) Ibid pp 10
- 7) Ibid pp 33
- 8) Ibid pp 43
- 9) Ibid pp 8
- 10) Ibid pp 7
- 11) Ibid pp 16
- 12) Ibid pp 17
- 13) Tocqueville. Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales y Politiques sur le livre de M. Macarel intitulé "Cours de droit administratif". Etudes économiques, politiques et litteraires. pp 60
- 14) Schiera, Pierangelo. "Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco". Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Givire. 1968. pp 35
- 15) Giunterschil, Gaspar. "Derecho público universal". Madrid, 1 Góngora Impresor. 1876. pp 221.
- 16) Ibid pp 247.
- 17) Ibid pp 245
- 18) Ibid pp 249
- 19) Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública". Edit. Haría 1985. México, pp 219.
- 20) Ruge, Arnold. "El rey de Prusia y la reforma social". Editorial Grijalbo. México 1978. pp 39.
- 21) Weber, Max. "Economía y sociedad". México 1964 (1922). Fondo de Cultura Económica. pp 39.
- 22) Ibid pp 172
- 23) Ibid pp 178
- 24) Ibid pp 728-729
- 25) Hamilton, Alejandro. "El Federalista". México 1957 (1787-88). Fondo de Cultura Económica pp 287.

- 26) Dumbaud, Edward. "Thomas Jefferson: Escritos Políticos". 1965. pp 23
- 27) Tocqueville, Alexis de. "La democracia en América". Fondo de Cultura Económica. 1973 (1835), pp 92
- 28) *ibid* pp 101
- 29) Wilson, Woodrow. "The study of administration". E.U. Political Science Quarterly, vol. 2 1887. pp 187.
- 30) *ibid* pp 212

1.3 ADMINISTRACION PUBLICA, ESTADO Y SOCIEDAD

El presente apartado tiene como objeto situar la Administración Pública como concepto y realidad en el entorno más amplio del Estado, y a este último, junto con la Administración Pública, contextualizarlos en la sociedad.

La Administración Pública es un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible.

La Administración Pública, al igual que el Estado han sufrido a lo largo del tiempo severos cambios, la propia Administración Pública ha existido desde que el ser humano erigió una institución gobernante y tuvo necesidad de que operara en ella el Proceso Administrativo. En otras palabras, desde que existió la necesidad de un instrumento que realizara en la práctica lo que conceptualmente el Estado concebía.

En el presente apartado nos avocaremos a la circunstancia particular del capitalismo. Al tipo de Estado que en este sistema se presenta, así como de las características generales de la Administración Pública que de ella emana.

1.3.1 El Estado y sus necesidades administrativas

Entrando en materia iniciaremos diciendo que hay dos vertientes sobre el papel del Estado en la sociedad: Los que lo consideran una entidad desligada de la lucha de clases, y por lo tanto del servicio a una clase en particular; y los que lo ubican como un instrumento directamente al servicio de la clase dominante, sin distinción de matices.

En lo particular, nosotros consideramos que en la práctica, en la realidad concreta de los países con modo de producción capitalista, el Estado y sus aparatos representan directa e indirectamente a la clase dominante en su conjunto. Por extensión ocurre lo mismo con el aparato de la Administración Pública.

"El objeto fundamental del Estado, y por lo tanto de la Administración Pública, es garantizar la conservación del sistema mediante la estabilidad política, y en este sentido y con tales fines, la Administración Pública atiende, junto con otras instituciones, las demandas de la población, particularmente aquellas que para la burguesía no resultan ser atractivas". (1)

En cuanto a la Administración Pública, ésta implica una relación política y social. Es el gobierno en acción. Es la acción gubernamental que pone en contacto al ente político supremo, es decir, el Estado, con la sociedad subordinada. "La Administración Pública es un acto de dirección

administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en relación". (2)

La Administración Pública se forma y desarrolla como Institución que realiza tanto la dominación política de la sociedad, como su dirección administrativa. La Administración Pública sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa de las funciones generales que brotan de su aparato productivo.

Esto no es lo mismo a la visión paternalista de protección y seguridad con la que suele confundirse. La acción gubernamental se observa como una actividad altruista encaminada a compensar las desigualdades sociales. Más bien, en realidad, la acción gubernamental encierra un carácter político y administrativo de acuerdo a los intereses del grupo en el poder.

El estudio de la acción gubernamental comprende la relación del Estado y la sociedad, es decir: "las formas orgánicas y los mecanismos ejecutivos mediante los cuales la Administración Pública plasma el dominio político y la dirección administrativa del Estado, en el seno de la sociedad". (3)

La acción gubernamental es el dominio político y la dirección colectiva a la sociedad. Entendida en la dinámica social, la Administración Pública "es el campo de la ciencia política que se relaciona con el ejercicio del poder gubernamental cuando este toma la doble forma de dirección y dominio". (4)

1.3.2 La Administración Pública enlaza entre Estado y Sociedad

El campo de estudio de la Administración Pública es el campo de estudio del poder, pero en el sentido de acción gubernamental. Es decir, dominio político y dirección administrativa.

La teoría de la Administración Pública ha producido modelos e investigaciones empíricas. Los primeros han producido marcos conceptuales sin conexión alguna con la realidad histórica; en tanto que las investigaciones empíricas sólo han descrito la parcialidad implícita de cada marco nacional, dejando al margen la formulación de un concepto general válido para el modo de producción capitalista como totalidad.

Los estudiosos de la Administración Pública han intentado delimitar su campo de estudio de la siguiente manera: Comienza donde concluye la política y termina donde empieza la sociedad. Podemos concluir nosotros por lo tanto, que la Administración Pública es una relación que vincula al Estado con la sociedad, y que las fronteras son: de un lado la política y del otro la sociedad.

Al respecto, Woodrow Wilson afirma: "es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno en acción, y por supuesto es tan vieja como el gobierno mismo". (5)

Wilson insinúa en su concepto de Administración Pública la desvinculación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, el Dr. Omar Guerrero, al analizar dicha definición afirma que Wilson falla al aceptar ésta desvinculación como una mera dicotomía de administración y política. Dice Wilson que la Administración Pública no es sino la actividad de un ente en otro. Guerrero afirma por lo contrario, y coincidimos nosotros, que la Administración Pública es el Estado presente en la sociedad por medio de ésta.

Sin embargo, debemos reconocer que al manejar la dicotomía política-administración, Wilson pone al descubierto la función administrativa del Estado, hasta entonces desconocida.

Retomando nuestra discusión sobre el Estado, podemos decir que el Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad, someténdola a su dominio. Sin embargo, el Estado tiene también una función económica, ideológica, además de la administrativa y de dominación.

A mediados del siglo XIX, Tocqueville ya había percibido esta multifacética función del Estado, inclusive había observado la separación Estado-Sociedad; la acción misma del Estado en la sociedad civil como algo extraño; más no llegó a comprender el antagonismo entre la sociedad y el Estado.

1.3.3 Política o administración, la discusión eterna

El estudio de la Administración Pública lo podemos encontrar dividido en dos vertientes: 1) La que separa política y administración y 2) La que establece una relación de parentesco entre ambas.

Cabe señalar que esta dicotomía política-administración, atiende solamente a un interés académico, pues en la práctica ambas están indisolublemente comprometidas.

Sin embargo, el estudio de la Administración Pública no ha sido capaz de relacionar la realidad con el concepto de la Administración Pública. Lejos de ello ha convertido dicho concepto en una fórmula de reproducción de modelos y clasificaciones abstractas que a nuestro juicio su crédito más relevante ha sido establecer la dicotomía política-administración como concepto clave para el estudio de la Administración Pública.

Profundizando en definiciones retomamos a Marshall Dimock el cual afirma: "La Administración Pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios de acuerdo a los cuales los programas cooperativos son realizados con eficacia".(6)

Estudiar la Administración Pública es estudiar la realidad social. La Administración Pública tiene una pertenencia social, económica y política, y existe en forma diferente en cada modo de producción.

El gobierno, en cambio, es la realización del Estado como organización del dominio de clase y de toda forma de dominación de clase, lo cual implica una forma determinada de organización del Estado.

La Administración Pública como otras manifestaciones sociales, debe ser estudiada a partir de los fundamentos materiales y las relaciones de producción del sistema en cuestión. "Las condiciones materiales de existencia y las relaciones de producción que engendran, constituyen los cimientos del edificio de la sociedad y el Estado".(7)

La Administración Pública ha sido definida en el contexto social como un aparato, una organización y un instrumento cuya misión como ente con cuerpo y estructura propia (la burocracia), tiene como vocación natural poner en la práctica los designios del Estado.

"La administración puede ser considerada como el mayor invento y artificio por el que los hombres civilizados, en sociedades complejas tratan de controlar su cultura, por el que intentan alcanzar simultáneamente, dentro de los límites de su ingenio y conocimientos, los fines de estabilidad y los fines de la transformación".(8)

El Estado es una organización con poder propio, y la Administración Pública es el medio de ejecución de ese poder. Sin embargo, el objeto de la Administración Pública, y aún el del Estado mismo deben ser buscados no en conceptos teóricos-abstractos, sino en el actuar diario y cotidiano de la sociedad.

No importa que el Estado esté relacionado directamente con las clases dominantes, cuyo poder político organiza y ejerce por medio de sus instituciones pues es la sociedad la que lo sostiene, la que lo tolera en el peor de los casos, y a ella por entero se debe, y si bien, la Administración Pública es una institución estatal y por lo tanto un centro de poder y el poder de la Administración Pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes organizado globalmente en el Estado. A pesar de esta quasi-omnipotencia, para existir, el Estado, la Administración Pública y aún la propia clase dominante se deben en mayor o menor medida a la sociedad de la cual emanan.

Sin embargo, en la práctica, la Administración Pública asume actividades coactivas que encuentran su justificación en la legitimidad del régimen vigente que, como poder del Estado es el poder organizado de las instituciones públicas que se emplea en forma legítima y el cual será determinado por las clases sociales y sus enfrentamientos. Es decir, las luchas de las fuerzas sociales la conforman, pero su actuar y su esencia seguirá siendo de tipo institucional.

1.3.4 El Estado en el capitalismo

En el caso del Estado capitalista, este, para organizar y ejercer el poder de clase debe presentarse como un Estado nacional. El Estado capitalista actúa como un Estado de clase que vela por intereses determinados. Pero las clases dominadas no dejan de ser protagonistas en la lucha de clases. En el conflicto, las clases tratan de imponerse como clases, y el Estado asume en este contexto, sí, de árbitro, de mediador, pero ante todo asume el papel de Estado de clase. Este Estado de clase, si bien está lejos de ser neutral, unifica a las clases dominantes y a la sociedad en su conjunto. El Estado es además un elemento reproductor del modo de producción vigente. La Administración Pública, bajo esta óptica aparece como un centro de poder estatal, como la administración del Estado y para el Estado.

Bajo esta perspectiva, el estudio de la Administración Pública debe contextualizarse retomando la división del Estado y la sociedad fundamentada por la filosofía política de los siglos XVI y XIX, en la que autores como Bodino, Hobbes, Rousseau, Tocqueville, Hegel y Marx coinciden en ver a la Administración Pública subordinada al Estado y desvinculada de los intereses reales de la sociedad.

En esta concepción, Estado y sociedad son entes diferentes, en la medida en que esta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado no las supera, pero al menos las concilia.

La separación del Estado y la sociedad implica la distinción entre vida pública y vida privada, así como entre intereses particulares e interés colectivo. En esta perspectiva, el Estado, desprendido de la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases dominantes y las presentará formalmente como el interés colectivo de la Nación. Tal es el fundamento de la división entre la sociedad y el Estado.

"El Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes".(9)

Hablando de Marx, sobre él podemos encontrar que este tratará en sus obras constantemente el problema de la división del Estado y la sociedad. En particular, a Marx le parece propio que en el capitalismo exista la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad.

"El Estado nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura: la separación de la sociedad y el Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de clases".(10)

La división de la sociedad y el Estado significa la distinción entre la lucha económica de clases y la lucha política. De ahí que la división de la sociedad y el Estado se manifieste en su forma más clara a través del problema de la autonomía relativa del Estado con respecto a la clase dominante.

Según Poulantzas, la división del Estado y la sociedad es el reflejo de un "desajuste específico del Estado y de la lucha económica de clases".(11)

Aún más, el Estado es el producto de la sociedad cuando ésta llega a un grado de desarrollo determinado y cuando presenta antagonismos irreconciliables. En esta circunstancia, el Estado queda ubicado como un poder por encima de la sociedad, llamado a amortiguar el enfrentamiento entre los diversos grupos y clases sociales antagonicas.

Si bien la autonomía relativa del Estado frente a la sociedad no es sino otra forma de hacer referencia a su separación; es también una manera de hacer patente el creciente poder que tiene este sobre la sociedad y de su capacidad de controlar cada vez más la vida civil. Y de paso cabe decir, que entre más autónomo es el Estado frente a la sociedad, más débil e inerte es ésta frente a aquél.

En la medida que el Estado es la unidad política de las clases dominantes, y que tiene como propósito evitar que la sociedad se consuma en una lucha estéril. Es entonces cuando el Estado se puede poner por encima de la sociedad y crear y reproducir sus propias instituciones.

Es un error manejado comúnmente por los estudiosos de ésta disciplina, el verla como una organización específica y hasta independiente de la estructura gubernamental.

En este sentido, debemos agradecer la obra de los estudiosos Wilson, Goodnow, Willoughby, Moreland y Weber, quienes al haber señalado la dicotomía política-administración, dieron origen al planteamiento de la Administración Pública como disciplina. Dicho planteamiento, al señalar el divorcio de la sociedad y el Estado en la dicotomía política-administración, admite la separación entre el Estado y la sociedad civil.

Hablando específicamente sobre el capitalismo diremos que en el modo de producción capitalista, la sociedad y el Estado expresan dos mundos distintos: lo particular y lo universal.

En el mundo capitalista, la burguesía hace de la sociedad una imagen de sus intereses, la sociedad civil no es sino el conjunto de las clases que han asumido las características de la clase que, como clase hegemónica dicta su propia forma definida por la propiedad privada de acuerdo con el modo de producción capitalista.

En el Estado, el hombre es un ser abstracto y formal. un ciudadano. en la sociedad civil es un individuo egoísta cuya existencia real sólo es posible en el y para sí mismo.

"El capitalismo forja una nueva sociedad a partir de la creación de una sociedad civil, no política; por la creación de un Estado político, no civil".(12)

"La separación entre la sociedad civil y el Estado político expresa además de la escisión entre el ciudadano abstracto y el individuo concreto, la autonomía de la sociedad respecto del Estado, y la autonomía del Estado respecto de la sociedad...la existencia del Estado que, engendrado en la sociedad, queda separado de ella adquiriendo autonomía y sustancia".(13)

1.3.5 Interés particular e interés común

En la sociedad capitalista están divididos el interés particular y el interés común. El Dr. Omar Guerrero explica con acierto: "El Estado es una comunidad ilusoria basada en los intereses comunes reales de las clases dominantes...El Estado no sólo está divorciado de la individualidad plasmada en la sociedad civil, sino de los intereses comunes de los individuos como clases..."(14). En otras palabras, los intereses individuales se plasman como intereses colectivos pero parciales en cuanto se integran en una clase.

"El Estado no sólo está divorciado y en contradicción con esos intereses individuales, sino también con los intereses colectivos de los individuos en cuanto se integran en las clases dominadas" (15). El Estado capitalista se basa en el conflicto entre el interés particular y el interés común, mismo que sustituye por un interés colectivo de clase.

En esencia, el divorcio del Estado y la sociedad se expresa a través del antagonismo entre vida pública y vida privada y a través de la contradicción entre interés particular e interés común.

La división del Estado y la sociedad implica la existencia de dos entes distintos que para existir requieren separarse y a la vez relacionarse. Su división es una relación dialéctica entre estructura y superestructura. En estas condiciones, el Estado solo existe para la conservación de la sociedad, y como tal su misión es reproducir las condiciones de existencia de las clases y reproducir paralelamente las relaciones de producción sobre las cuales se levanta el edificio político, social e ideológico que conforma a las sociedades que existen bajo este sistema.

Comprender el régimen tripartita de división de poderes nos permite entender la forma como el Estado y la sociedad contraen determinadas relaciones que median y compensan su división, concretando en el poder legislativo la representación de la sociedad, en el Estado y en el poder ejecutivo la representación del Estado en la sociedad.

"La división social del trabajo y los regímenes políticos son fundamentales para el estudio de la Administración Pública, porque explican el lugar del gobierno y su papel mediador entre el Estado y la sociedad".(16)

La Administración Pública, como tal, como pública, como Administración del Estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concretarse en las particularidades de la sociedad civil. La acción gubernamental, como Administración del Estado, se caracteriza por

individualizar la acción del Estado cuando entra en contacto con la sociedad, es decir, con la particularidad de la sociedad civil.

Como entes separados, el Estado y la sociedad han establecido relaciones o formas de mediación. Hegel sustenta que entre el Estado y la sociedad existe la mediación del poder gubernativo, en tanto que entre la sociedad y el Estado existe la mediación de las clases sociales.

El Estado capitalista de los últimos tiempos se ha caracterizado por la tendencia ascendente del poder ejecutivo frente al poder legislativo, la burocratización del Estado, la organización administrativa que hace que cada día dependa más el Estado de la organización del Ejecutivo. Además, se ha vuelto cada vez más visible la ausencia de una división real en la práctica entre política y administración.

La dicotomía política-administración no sólo distingue concepción y acción, sino que formuladas como opuestas se convierten en el basamento de la nueva disciplina de la Administración Pública. Al respecto, Woodrow Wilson distingue entre planes generales y medios especiales (entre legislación y ejecución). Moreland conceptualiza a la política como la que decide y a la administración como la que pone la política en ejecución (aunque cabe señalar que dicho autor reconoce que en la práctica ambas se confunden).

Otro autor: Goodnow afirma que en todo gobierno existen dos funciones primarias o fundamentales; la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad. Willoughby distingue la función ejecutiva de la función administrativa. Según Weber el genuino funcionario no hará política, sino más bien administración imparcial.

Tras analizar al postura de diversos autores nosotros nos inclinamos por considerar que política y administración han de estudiarse con exclusión una de la otra. Que para fines académicos son incompatibles. Así mismo consideramos que la dicotomía política-administración no tiene su origen y sentido en la polaridad del ejecutivo y el legislativo, sino en la separación del Estado y la sociedad.

Finalmente consideraremos que el fundamento social y político de la Administración Pública es la separación del Estado y la sociedad, separación que vuelve necesaria la intermediación de la Administración Pública.

Por último señalamos nuestra coincidencia con Omar Guerrero quien afirma que la Administración Pública existe en el modo de producción capitalista como una condición histórica específica. La Administración Pública, concluye Guerrero y coincidimos nosotros, individualiza con su mediación la universalidad del Estado.

1.3.6 Las condiciones de existencia de la Administración Pública

El Dr. Omar Guerrero señala la existencia de tres condiciones históricas de la Administración Pública que nos parece valioso comentar:

La primera condición histórica afirma que los requerimientos fundamentales de la Administración Pública se concretan en la división del Estado y la sociedad. La Administración Pública es una mediación que no pretende relacionar entes separados, pues se da por entendido el divorcio de la sociedad y el Estado.

La escisión de la sociedad y el Estado crea la división entre vida privada y vida pública, lo que establece a su vez una distinción entre actividades privadas y funciones públicas. La Administración Pública trasciende el Estado relacionándolo con la sociedad. La necesidad de relación entre el Estado y la sociedad es la segunda condición histórica de la Administración Pública. La tercera condición histórica de la Administración Pública son las formas de mediación entre la sociedad y el Estado.

En el capitalismo, Estado y sociedad son diferentes, y por tanto, la administración pública, por la necesidad objetiva de la mediación aparece como una relación entre ambas.

"Las clases universalizan como delegación civil en el Estado, la individualidad de la sociedad; por su parte, como delegación política en la sociedad, la Administración Pública individualiza en actos concretos, la universalidad del Estado".(17)

La dualidad de la relación clases sociales y Administración Pública es una característica típica del modo de producción capitalista. En dicha dualidad encontraremos como el Estado se organiza en el poder ejecutivo y las clases en el legislativo. El ejecutivo es el propio gobierno.

Hegel y Marx; Tocqueville y Rousseau, fueron pensadores que advirtieron esta dicotomía y que señalaron la actividad mediadora de la Administración Pública entre el Estado y la sociedad.

Domínio y dirección es a la vez Política y Administración. La Administración Pública es Administración y Política. El Estado es la unidad de clase de las clases dominantes, es la unidad de su interés político, de su poder político. El Estado se presenta ante la masa como su representante. En contraste con las clases dominantes, el Estado representa a las clases dominadas en la medida en que ellas mismas se someten al Estado.

El Estado no se explica sino a partir de la propia sociedad civil, de la producción y la distribución de bienes y servicios. Producción, intercambio y distribución explican la sociedad. El Estado sólo es comprensible a partir de la desigualdad social que a la vez que atiende intereses comunes de la sociedad a la que domina. El Estado originalmente tiene sólo índole administrativa, posteriormente, se vuelve político.

La autonomía relativa del Estado implica su independencia con respecto de la sociedad civil y las clases dominadas. El Estado nace de la sociedad, pero ésta nace de la estructura económica de la producción, del intercambio y la distribución.

El Estado surge independientemente del modo de producción de que se trate, para ejercer la dirección administrativa de la sociedad. El Estado es, originalmente, en este sentido, un Estado administrativo, así como un producto de las clases y los conflictos.

El Estado administrativo puro es, además, el seno del Estado político. El Estado actual es político y administrativo y se caracteriza, como ya lo hemos insistido, por la dominación política y la dirección administrativa.

La Administración Pública acomete la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político: "La Administración Pública como dirección administrativa brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico" (18).

Como dominación política, la Administración Pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. La Administración Pública es una organización que dirige el trabajo socialmente combinado.

Existe de antaño una seria contradicción entre los planes y los buenos deseos de la Administración Pública y su capacidad real de acción en el seno de la sociedad civil. Hay una contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Para resolver esta contradicción es necesario superar la división del Estado y la sociedad:

- 1) Contradicción entre supremacía-explotación y tutela-servicio. Es una contradicción dialéctica que el Estado domine, explote y reprima por un lado, y por el otro sirva y asista.
- 2) Contradicción entre fines políticos y medios administrativos. Es una contradicción dialéctica el concebir vastas y ambiciosas decisiones y realizar magras y pobres actividades.
- 3) Contradicción entre la función administrativa que cumple la Administración Pública con respecto del Estado y la función política que desempeña en relación a la sociedad civil. Es una contradicción dialéctica el desempeñar dualmente funciones contrapuestas: administración para el Estado y política para la sociedad.

Las condiciones en las cuales una clase social explota a la otra están estrechamente ligadas a la división entre el Estado y la sociedad.

La Administración Pública es la administración con la cual el Estado organiza a la sociedad. La Administración Pública engendra y resume en su seno una contradicción social que se ha convertido en su propia contradicción: por un lado es el instrumento del gobierno que establece y ejerce controles y el que a la vez está al servicio de la sociedad. Dominar y explotar a la vez que tutelar y servir constituyen una contradicción dialéctica que explica por qué la organización administrativa suele ser el producto del conflicto de las clases sociales.

Otra contradicción que yace en el régimen político considerado como totalidad y que afecta a la Administración Pública como parte, es la contradicción entre fines y medios.

Entre fines y medios hay un vacío de eficiencia que debe ser llenado por la Administración Pública como gobierno en acción.

"Como suma de los centros de poder del Estado, el régimen político tiene en el poder legislativo la universalización - como delegación de las clases, en las que se integran los individuos de la

sociedad civil -de los intereses de clase y su expresión en planos generales. Del mismo modo, tiene en el poder ejecutivo la particularización de esos planes en el seno de la sociedad civil, es decir, la aplicación detallada y sistemática de esos planes" .(19)

Entre los fines y medios del Estado, entre el legislativo y el ejecutivo, existe un vacío de eficiencia que no es otra cosa que la impotencia de la Administración Pública al tocar la vida y los intereses privados.

En síntesis: el poder legislativo es; planes, proyectos, proclamas, discursos. El poder ejecutivo es; actividades, hechos, obras, realizaciones, y entre los fines y los medios, entre el legislativo y el ejecutivo salta la contradicción entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés particular.

Entre el legislativo y el ejecutivo existen necesidades sociales. El Estado toma de la sociedad lo necesario para su subsistencia; por consiguiente la capacidad de acción del Estado sobre la sociedad civil, por medio del ejecutivo está en estrecha relación con la capacidad de acción del Estado sobre la sociedad civil.

Política y Administración no son incompatibles entre sí, sino que ambas en unidad forman la Administración Pública misma. La Administración Pública es al tiempo dominio político y dirección administrativa. Lo interesante de esta división es que la Administración Pública, como relación del Estado y la sociedad, se presentan en uno y la otra de diferentes maneras.

Para el Estado, la Administración Pública es una actividad subsumida a su soberanía, una función de dirección administrativa subordinada a sus intereses, para la sociedad, en contraste, la Administración Pública es una actividad supraordenadora externa a ella que, como dominio político viene a vulnerar la independencia de la vida civil de los individuos.

"Debido al divorcio de la sociedad y el Estado, la Administración Pública no puede manifestarse sino al realizar la mediación dominando y dirigiendo a la vez, pero la sociedad civil, basada en el individualismo no percibe la presencia de la Administración Pública, sino como una actividad ajena, externa y perjudicial. Por ello la sociedad civil no considera tanto el carácter administrativo de la Administración Pública como su carácter político. El Estado, por su parte, por el carácter individual de la vida civil, tiende a integrar y coordinar en funciones públicas y como dirección administrativa las actividades que brotan de los libres quehaceres de los particulares.

El Estado representa la esfera universal, la sociedad civil la esfera particular. El Estado capitalista entra en contacto con la sociedad civil por medio de una instancia delegacional: La Administración Pública. Es cumpliendo este papel mediador, que la Administración Pública aparece como Administración para el Estado y como política para la sociedad.

Estos antecedentes deben servirnos a lo largo de nuestra investigación para entender de la mejor manera posible a la Administración Pública como totalidad, así como proporcionarnos elementos teóricos en los que sustentaremos nuestros argumentos propositivos.

A lo largo de este apartado hemos planteado la ubicación de la Administración Pública en un contexto Estado y sociedad.

En síntesis, podemos decir que la Administración Pública es amalgama e instrumento a la vez del Estado en su relación con la sociedad en general y fuente de unión y opresión a la vez para la sociedad subordinada.

En el presente trabajo es nuestro propósito encontrar nuevas alternativas para la Administración Pública como ente en su vinculación entre el Estado y la sociedad, así como al interior de sí misma. Lo anterior apoyándonos en los preceptos humanistas del Desarrollo Organizacional, que a nuestro sentir posee un potencial no explorado en el mejoramiento de la Administración Pública, tanto en su nivel interno, como en su relación con el resto de la sociedad, como hacia el Estado mismo del cual emana.

REFERENCIAS

- 1) Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Edit. Fontamara. pp 12
- 2) Ibid. pp 13
- 3) Ibid pp 28
- 4) Ibid pp 26
- 5) Wilson, Woodrow. "The study of Administration". Harla. New York, 1909. pp 198
- 6) Ibid pp 31
- 7) Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara. pp 81
- 8) Waldo, Dwight. "Estudio de la Administración Pública". Edit. Aguilar. Madrid 1964. pp 25
- 9) Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Edit. Fontamara. México 1988. pp 70
- 10) Marx y Engels. "La ideología alemana". Edit. Grijalbo. México 1875. pp 72
- 11) Poulantzas, Nicós. "Hegemonía y dominación en el Estado Moderno". Córdoba, Cuadernos de Pasado y Presente, 1975. pp 387
- 12) Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Edit. Fontamara. México 1988 pp 76
- 13) Ibid pp 79
- 14) Ibid pp 81
- 15) Ibid pp 81
- 16) Ibid pp 85
- 17) Ibid pp 109
- 18) Ibid pp 189
- 19) Ibid pp 207

CAPITULO 2

TEORIA GENERAL DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

"El Desarrollo Organizacional es la aplicación creativa de largo alcance, de un sistema de valores, técnicas y procesos, administrado desde la alta gerencia y basado en las ciencias del comportamiento para lograr una mayor efectividad y salud de las organizaciones, mediante el cambio planificado, según las exigencias del ambiente exterior y/o interior que las condiciona". (1) No fue hasta principios del siglo XX que las teorías formales de la organización fueron desarrolladas y diseminadas ampliamente. La mayor parte de ellas establecen principios claros acerca de la comunicación en las organizaciones o hacen suposiciones implícitas en cuanto a su rol en las organizaciones eficientes.

Aunque existen muchos enfoques o teorías de la organización, la mayoría se pueden resumir en cuatro categorías básicas: Teorías Clásicas, Teorías de Sistemas, Teorías de Contingencia y Teorías Humanísticas.

2.1 LAS ESCUELAS

A continuación realizaremos un seguimiento de las escuelas o corrientes de pensamiento que han influido poderosamente en la ciencia de la administración y en cuyos antecedentes podemos entender de mejor manera los fundamentos técnicos del Desarrollo Organizacional.

2.1.1 TEORIA CLASICA

Se desarrolló principalmente como una respuesta a la industrialización masiva de los sistemas económicos estadounidense y europeo de finales del siglo XIX y principios del XX. Un logro importante de esta teoría fue la sistematización de la actividad organizada para determinar la mejor forma en que las organizaciones deberían estar estructuradas, así como la manera óptima de operar.

Esta teoría está representada por Frederick Taylor, Henri Fayol y Max Weber.

Taylor (1911) en su libro "The Principles of Scientific Management", intentó establecer una serie de principios por medio de los cuales los administradores podrían determinar los métodos más eficaces o científicos para que los obreros pudieran realizar su trabajo. Taylor afirmó que él podía determinar la mejor forma de organización para cualquier tipo de trabajo, si consideraba

científicamente la psicología humana, la especialización o función de las tareas, así como ciertas suposiciones acerca de la motivación humana.

Por medio de ejemplos sobre la aplicación de la administración científica en la industria del acero, en la que trabajó, Taylor fue uno de los primeros exponentes que hoy se conoce como ingeniería industrial.

En esencia, la administración científica vela a los trabajadores casi exclusivamente desde una perspectiva económica, sólo motivados por recompensas de tipo material o por el temor a morir de hambre. En esta teoría se sostenía un modelo de comunicación muy lineal y descendiente y decían muy poco de cómo la gerencia debía organizar sus relaciones.

Henri Fayol (1929) en su libro, "General and Industrial Management", estableció cierto número de principios de administración universales, basados en su experiencia como administrador en una compañía minera de origen francés.

En particular, hay tres principios afines que sobresalen por su importancia: Unidad de Dirección, Cadena de Escalafón y Unidad de Mando. Cada uno de estos principios está relacionado con la comunicación vertical en las organizaciones.

El principio de Unidad de Dirección afirma que la que las funciones atribuidas deben asignarse por departamentos y que sus operaciones deben ser dirigidas por un solo gerente.

La Cadena de Escalafón sugiere que dentro de la organización debería existir una escala gradual de superiores, desde los que ocuparon los más altos puestos hasta los de menor escala de autoridad y que esta escala debería ser el medio para llevar a cabo la comunicación ascendente y descendente. Finalmente, el Principio de Unidad de Mando, establece que un gerente nunca debe violar la cadena de mando al tratar con un subordinado e ignorar al superior del mismo.

Los principios de Fayol hablan en favor de las estructuras piramidales en las organizaciones muy diferenciadas, en las que la comunicación es cuidadosamente controlada y sigue la cadena de mando jerárquica en la toma de decisiones de la organización.

El libro de Max Weber (1947), "Theory of Social Economic Organization", representa la culminación de los principios de la Teoría Clásica. Esta teoría plenamente articulada acerca de la estructura de la autoridad en las organizaciones, también conocida como la Teoría de la Burocracia, además de reiterar varios principios de otros teóricos clásicos, también sugiere que las organizaciones se deben gobernar por grupos firmes de reglas abstractas conocidas para asegurar la predecibilidad en la ejecución y la coordinación de las tareas.

Weber sostiene que cada funcionario de una organización debe interactuar con los empleados de la manera más impersonal y formal que sea posible, de acuerdo con la Teoría Burocrática, el hecho de mantener esa distancia social, tendrá como resultado menos problemas interpersonales y conflictos, lo cual dará lugar a la operación más eficiente de la organización.

En resumen, la Teoría Clásica de la organización se caracteriza por favorecer las estructuras piramidales en las organizaciones altamente diferenciadas, por restringir la interacción entre los miembros de la organización por procesos de comunicación vertical, orientados hacia el flujo

descendente de la información, por procesos centralizados de control-decisión de la proliferación de reglas y reglamentos y una orientación hacia la motivación basada en el temor y la necesidad económica. La perspectiva clásica además mostró la estabilidad y homogeneidad del medio ambiente, con suficiente trabajo, materia prima y mercados para los productos, con pocas reglamentaciones gubernamentales.

Diversos autores como Hornstein, Bunker, Burke, Grinders y Lewicki situaron los orígenes del Desarrollo Organizacional en 1924, partiendo del estudio de las investigaciones de psicología aplicada al trabajo en la fábrica Hawthorne de la Western Electric Company, E.U.A.

Allí se estudiaron los efectos sobre los índices de producción de modificaciones en las condiciones de trabajo.

En este trabajo, se descubrió la influencia de los factores de comportamiento (sociales, grupales e individuales) en la obtención de resultados en el trabajo organizado. (2)

Según Alfred P. Sloan, la necesidad del Desarrollo Organizacional se marcó por el cambio en las instituciones sociales. De éstas, la que surge para coordinar casi todos los asuntos de las organizaciones humanas es la burocracia, misma que se perfeccionó durante la Revolución Industrial para organizar y dirigir las actividades de las empresas.

El "Modelo Máquina" burocrático se creó como reacción contra la subyugación personal, nepotismo y crueldad contra los juicios subjetivos y caprichosos y se dieron como prácticas de gerencia durante esta época. Así, la burocracia siguió como respuesta a la necesidad de orden y precisión de las organizaciones y a las demandas de trabajo imparcial de los obreros.

Warren Bennis considera que el Desarrollo Organizacional nació en 1958, con los trabajos dirigidos por Robert Blake y Herbert Shepard en la Standard Oil Company (ESSO), E.U.A., donde surgió la idea de utilizar la metodología de los laboratorios de "adiestramiento de sensibilidad", dinámica de grupo o "T-Groups" para desarrollar la organización a través del trabajo realizado por grupos de personas pertenecientes a la misma empresa.

El acontecimiento más importante de los que ha afectado el Desarrollo Organizacional a partir de 1969 desde el punto de vista económico fue el embargo de petróleo y la crisis de 1972-1973.

Entonces, las organizaciones realizaron despidos masivos, especialmente en las llamadas "zonas blandas" (capacitación y desarrollo de recursos humanos). Muchos individuos que en esta época se habían calificado a sí mismos como consultores en Desarrollo Organizacional tuvieron que cambiar de denominación.

2.1.2. TEORIA HUMANISTICA

Nació a mediados de la década de 1930. Los estudios Hawthorne (Mayo 1933, Roethlisberger y Dickson, 1939) se consideran a menudo como el inicio de este movimiento. Estos estudios llevados a cabo durante más de cinco años en la planta de la Western Electric Company de

Hawthorne, se concibieron originalmente para explorar diferentes principios de la administración científica.

Uno de los primeros estudios llevados a cabo, estaba relacionado con la determinación de los efectos en las variaciones de la intensidad de la iluminación en la productividad de los obreros.

Sin embargo, su resultado, condujo al equipo de investigación a concluir que la productividad de los obreros no sólo se daba en función de las condiciones físicas de trabajo. La psicología de los trabajadores y los incentivos económicos. Más bien los resultados parecían sugerir que las relaciones interpersonales entre los obreros, las normas del grupo y la forma de supervisión de liderazgo también afectaban el nivel de productividad.

Para comprender plenamente la naturaleza de una organización es necesario observarla como colectividades sociales que contienen estructuras y relaciones formales e informales, donde los niveles de ejecución son hasta cierto grado afectados por los sentimientos de satisfacción en el trabajo, así como por la moral de los obreros.

En los estudios Hawthorne se cuestionó seriamente la posición clásica que considera a los empleados como fundamentalmente motivados por razones económicas. De hecho, la información de este estudio se interpretó como iniciadora de que los factores sociales y psicológicos podrían motivar a los obreros de manera tan significativa como lo podrían hacer las necesidades económicas.

Los defensores del movimiento de las relaciones humanas pugnaron porque se diera mayor atención a la corriente de comunicación entre los obreros y la administración y viceversa. Específicamente los resultados de los estudios Hawthorne, así como otros (Lewin, Lippit y White, 1939; Coch y French, 1948), fueron interpretados como un apoyo creciente a la participación del trabajador en la toma de decisiones, y dio lugar a una mayor atención al proceso de comunicación ascendente en las organizaciones, mayor confianza y comunicación abierta entre la gerencia y los trabajadores, así como el desarrollo de la habilidad de comunicación interpersonal de los gerentes en los grupos de interacción en parejas.

Las teorías de Douglas Chris Argyris (1957), Douglas Mc Gregor (1960) y Rensis Likert (1961, 1967) representan el enfoque típico de las relaciones humanas.

Farrell y Bell visualizaron el origen del Desarrollo Organizacional como un aprendizaje embrionario o de gestación.

1. Con el entrenamiento de equipos en los laboratorios con "T Groups" a partir de 1947 de ahí hasta finalizar esta década y continuando cada vez más la organización como objetivo o cliente.
2. Con los trabajos de "investigación en acción" y retroinformación, por medio del estudio y la investigación realizados por el "Research Center of Group Dynamics" fundado por Kurt Lewin en 1945 y en el que colaboraron recientemente Douglas Mc. Gregor, Rohard Lippit, John French, Darwin Cartwright, Morton Deutsch, Macian Radke, Floyd Maun y Rensis Likert. En la Detroit Edison Company se constituyó una retroinformación sistemática con los datos obtenidos de las

investigaciones con empleados y gerentes de la compañía en reuniones denominadas de "acoplamiento".

French y Bell enfatizaron que el foco de la organización total que caracteriza específicamente el esfuerzo del Desarrollo Organizacional surgió de los trabajos iniciados por Douglas Mc. Gregor y John p. Jones en 1957, en la Unión Carbide y por Herbert Shepard, Paul Buchanan, Robert Blake y Murray Horwitz en 1958 y 1959, en las refinerías de ESSO Standard Oil.

Mc. Gregor visualizaba la solución del problema de la transferencia del aprendizaje en laboratorios residenciales a situaciones cotidianas en la respectiva empresa y hablaba de la aplicación del entrenamiento en grupos (método de laboratorio) a las organizaciones complejas.

En los Estados Unidos, el entrenamiento en sensibilización o "grupo-T", como habría de llamarse más adelante, por la "T" de "Training", que significa capacitación o instrucción, fue una consecuencia de los acontecimientos que tuvieron lugar en Gran Bretaña, Connecticut, durante el verano de 1946, cuando el director de la comisión Interracial del estado pidió a Lewin que dirigiera un taller que ayudara a mejorar la dirección de la comunidad y las relaciones interraciales.

Kurt Lewin reunió a un grupo de colegas y estudiantes para que desempeñaran las funciones de instructores y otro grupo de investigadores para el seminario.

La capacitación consistía en conferencias, representación de papeles y debates generales de grupo.

Este innovador modo de aprender descubriendo lo inesperado, ha pasado a ser lo que Carl Rogers calificara de quizás el invento social más importante del siglo.

Hacia finales de los años cincuenta, cuando se comenzaron a aplicar estos grupos en los medios industriales para propiciar su cambio organizacional, éstos pasaron a ser una de las llamadas intervenciones más tempranas del Desarrollo Organizacional y formación de equipos.

En los últimos años de la década, Mc. Gregor y Richard Beckhard, consultores de la General Mills, fomentaron lo que ahora se conoce como un cambio de sistemas socio-técnicos y que ellos denominaron "Desarrollo Organizacional".

McGregor (1960), en su ya clásico libro "The Human Side of Enterprise", propone dos teorías sobre la naturaleza humana, la Teoría "X" y la Teoría "Y". La primera es comparable al enfoque clásico sobre la naturaleza de las motivaciones del trabajador: a los empleados les disgusta trabajar, es necesario obligarlos, dirigirlos y amenazarlos para que cumplan adecuadamente, les falta ambición, tienden a evitar la responsabilidad y se mueven primordialmente por su necesidad de seguridad. En contraste la Teoría "Y", basada en la motivación humana, indica que el trabajo es tan natural como el juego en el que los empleados desean obtener responsabilidades, oportunidades para ser creativos y utilizar su inteligencia, y que se motivan por las oportunidades de satisfacer sus necesidades de desarrollo personal y autoactualización (aumento máximo del potencial humano). De acuerdo con McGregor, esta teoría supone que las personas ejercerán la autodirección y autocontrol en el logro de los objetivos.

McGregor creía que al abrir los canales de comunicación entre los trabajadores y la administración se podrían establecer objetivos compartidos (la integración de las necesidades individuales a las organizaciones) con lo que se lograría un mayor compromiso de trabajo y niveles más altos de crecimiento y satisfacción.

Chris Argyris (1957) sostiene que existe una incongruencia entre las necesidades de una personalidad saludable y los requisitos o restricciones que las organizaciones plantean a la conducta humana. Argyris argumenta que el individuo típico se ve frustrado en una organización formal, dado que ésta se opone a su desarrollo personal al alentar la dependencia, limitar el uso de sus habilidades y fomentar la pasividad. Esta situación se puede corregir fomentando la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, con una dirección centrada en el empleado y en el enriquecimiento del trabajo entre otras cuestiones.

Rensis Likert (1967) sugiere que los estilos de administración se basen en la existencia de una mayor confianza del superior y el subordinado en la comunicación, una participación en la toma de decisiones; una apertura de canales de comunicación ascendente, descendente y horizontal en la organización; una retroalimentación correcta y cuestionamientos abiertos acerca de las políticas organizacionales y decisiones. Según Likert, las organizaciones que aceptan este estilo, serán más eficientes.

En resumen, los enfoques humanísticos de la teoría organizacional pugnan por la participación de los empleados de niveles bajos en la toma de decisiones de la organización, por el incremento de la comunicación abierta y la confianza entre los miembros de la organización, por el flujo libre de comunicación a través de varios canales, dada la integración de los objetivos individuales y organizacionales, por un mayor interés y preocupación hacia el desarrollo y actualización de los trabajadores, por el estilo de liderazgo centrado en el empleado y, en general por los procesos amplios de interacción.

También pugnan por una organización justa que base su estructura en atención a los niveles más bajos (menos niveles jerárquicos) y hace el hincapié correspondiente en un alto nivel de integración en la organización (colaboración). Por otro lado, consideran que su enfoque es aplicable de manera general a todas las organizaciones.

2.1.3 TEORIA DE LOS SISTEMAS

Las organizaciones se consideran equivalentes a sistemas, ya que ambos están compuestos de actividades interdependientes y poseen (al menos en un nivel abstracto) fronteras identificables, sin embargo, se debe observar que la organización se puede ver como un sistema social cerrado o abierto.

Una perspectiva del sistema cerrado es que las organizaciones se contienen a sí mismas y operan en forma muy racional y determinista, con independencia de su medio ambiente.

Las organizaciones con sistemas abiertos están en constante transformación y relación dinámica con su medio ambiente. Esta perspectiva evoca un patrón más incierto, menos determinista de las relaciones internas de la organización.

Aunque algunos de los primeros teóricos importantes de la organización mantenían que las organizaciones se debían considerar como sistemas abiertos, esta perspectiva no fue ampliamente aceptada hasta mediados del siglo XX.

Esta teoría sugiere que las organizaciones están compuestas de partes interdependientes que no se pueden comprender completamente, a menos que abarquen la totalidad del sistema de la organización.

Para sobrevivir, las organizaciones deben intercambiar energía con su medio ambiente y adquirir "entropía" negativa (conservar reservas de energía a las cuales se pueda recurrir en períodos de crisis económica).

Las organizaciones mantienen un equilibrio en su medio ambiente por medio de la retroalimentación positiva y negativa que reciben de su medio ambiente.

Las organizaciones se componen tanto de subsistemas funcionales, como de subsistemas sociales y se encuentran dinámicamente interrelacionados.

El enfoque de los sistemas abiertos reconoce que las organizaciones dependen de su medio ambiente y que a la larga, su supervivencia depende de su habilidad para desarrollar y comprender la retroalimentación ambiental. Desde este punto de vista, la organización eficiente en el manejo de las relaciones dentro y entre sus propios subsistemas, así como sus suprasistemas tiene éxito.

En 1958 Trist, Barforth, Rice y sus colegas se basaron en la premisa de que toda organización es un sistema tanto social como técnico. (3)

Así, todas las organizaciones tienen una tecnología, ya sea para la producción de algo tangible o para la prestación de un servicio y esta tecnología es un subsistema de la organización total. Asimismo, por las personas que actúan recíprocamente para llevar a cabo una tarea o una serie de ellas, y esta dimensión humana constituye el subsistema social.

El Interés del Desarrollo Organizacional se inclina típicamente hacia el subsistema social, pero en cualquier esfuerzo encaminado hacia el cambio organizacional deben tomarse en cuenta ambos sistemas y la acción recíproca.

2.1.4 TEORÍA CONTINGENTE

Son la mayor parte de las teorías organizacionales contemporáneas y el resultado directo de considerar a las organizaciones como sistemas abiertos, más que suponer que exista una "mejor forma" en la cual organizar una perspectiva contingente. Intenta identificar y entender los patrones o configuraciones que existen entre los subsistemas de la organización y medio ambiente.

Lorsch y Lawrence (1970) proponen que el funcionamiento interno de las organizaciones sea congruente con la demanda de las tareas en la organización, la tecnología o el medio ambiente externo y las necesidades de sus miembros, si es que ésta pretende ser eficiente.

El objetivo, consiste en identificar cuáles son las formas más eficaces de organizarse en relación con las configuraciones variables de los subsistemas organizacionales internos y externos.

Las investigaciones de Burns y Stalker (1961) sugieren que la configuración del medio ambiente de una organización (el grado de cambio y estabilidad del medio ambiente) afecta el tipo de sistema de administración y comunicación adecuado para una organización.

Los estudios de Joan Woodward (1965) demostraron que una tecnología básica de organización nodal en la empresa es importante también para determinar la forma de estructurar y administrar una organización. Descubrió asimismo, que la cantidad total de comunicación verbal es mayor en las tecnologías unitaria y elaborada que en las tecnologías de producción masiva, pero que en éstas hay más comunicación escrita.

Lorsch y Lawrence (1967) exploraron los efectos que tiene la variación del medio ambiente organizacional en la forma en la que las organizaciones están estructuralmente diferenciadas e integradas, los resultados indicaron que las organizaciones que alcanzan el éxito adaptan sus estructuras a la proporción e incertidumbre que existe en su medio ambiente, pero con independencia del grado de incertidumbre ambiental, las empresas con éxito están altamente integradas.

Los mecanismos necesarios para lograr lo anterior, varían según el tipo de medio ambiente en que esté situada la empresa.

En los años ochenta y noventa, vivimos en una etapa que se empieza a vislumbrar como el estadio de cambio en la administración. Este estadio se desarrolló en las organizaciones caracterizado por el cambio acelerado, masivo y generalizado y afecta a las mismas desde su entorno y en su interior.

Algunas de las estrategias recientes para enfrentar sus demandas han sido los estudios sobre "excelencia" (Peters y Waterman, 1982, Peters y Austin, 1986; Bradford y Cohen, 1984; Peters, 1987, Waterman, 1987). Una vertiente secundaria de este tipo de estudio ha sido precisamente la Cultura Organizacional. (4).

Los análisis sobre excelencia dejaron entrever que las empresas excelentes también tienen culturas desarrolladas, robustas o fuertes.

Estas culturas son a la vez flexibles e inflexibles, dando suficiente libertad a los altos ejecutivos para cumplir con los objetivos a través de estilos y creatividad personales, quedando esa libertad condicionada al respeto y defensa de la ética de la organización.

Haciendo un análisis retrospectivo acerca de la dinámica organizacional y de las formas de enfocar la gerencia en general desde 1969. Warner Burke, afirma que por lo menos se han producido seis cambios importantes como:

- Cambio de interés de la planeación estratégica hacia la realización estratégica. Así hoy en día, se insiste más en el cambio gerencial.

- Las expresiones "Cultura Organizacional" y "Valores Organizacionales", de ser mencionados muy rara vez, hoy son conceptos críticamente importantes para comprender lo que es el intento de dirigir, orientar y en especial, cambiar una organización.

- En 1969 no se respetaba, ni mucho menos se enfatizaba la participación en la gerencia, la implicación del empleado y actividades afines, aunque se reconocían como importantes la resolución de conflictos y la eficacia en las relaciones laterales.

Este cambio se debe en parte a: 1) Una autoridad más descentralizada y a jerarquías más planas, donde la capacidad de lograr que el trabajo se efectúe depende más de la habilidad para influir en el ejercicio del poder en función del puesto o categoría; 2) Se hace hincapié en los enfoques de colaboración y unión de las relaciones obrero-patronales, en vez de considerarlas como relaciones entre adversarios, y 3) Que se producen fusiones y adquisiciones, en las que es importante lograr la integración, o cuando menos, algún grado de relaciones sin fricción.

- En 1969 rara vez se empleaba el término de Liderazgo. Esta función no sólo se destaca más ahora, sino que también se hace especial hincapié en ella dentro del contexto de producir cambios organizacionales.

- Los profesionales del Desarrollo Organizacional han cambiado su perspectiva de una micro a una macro, con una más amplia y más sistémica (sistemas de remuneración, planeación estratégica, estructura, sistemas de información gerenciales).

En julio de 1992, con las negociaciones correspondientes al Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México, las empresas ingresarán a un nuevo escenario comercial que les afectará en sus estrategias, formas de operación y Cultura Organizacional y que se verán ante la necesidad de generar una serie de cambios mediante los cuales logren adaptarse al nuevo panorama y que de ello, dependerá su supervivencia.

Como bien apunta Warren Bennis, el "Desarrollo Organizacional es nuevo y todavía incipiente, tiene solo una década de existencia, por lo que su forma y potencialidad distan mucho de estar determinadas y sus problemas están lejos de encontrar solución. Sin embargo, promete desarrollar el 'verdadero conocimiento' acerca de nuestro mundo post-moderno".(5)

- El programa está relacionado con la "Misión Organizacional" como un esfuerzo para mejorar la efectividad orientado a crear condiciones organizacionales que mejoren la habilidad para lograr los objetivos de la misma.

- Finalmente, el Desarrollo Organizacional se debe tomar fundamentalmente como un proceso, o sea, como un continuo que implica muchos cambios.

- El Desarrollo Organizacional es un continuo llegar a hacer algo adaptándose al cambio y está llamado a ser implantado y seguir operando durante la existencia de las organizaciones afectándolas benéficamente en los campos de sus estructuras y conducta. por medio de un

apropiado diseño industrial, en consonancia con un clima organizacional propicio, es decir, una adecuada percepción existente entre el personal de la sana cultura de su organización (8)

- Los objetivos de todos los esfuerzos de Desarrollo Organizacional van hacia la mejoría de la actividad en el desempeño y a promover el bienestar de la organización.

El éxito de estos esfuerzos, radica en gran parte, en la calidad de su administración y en el compromiso de la alta gerencia para invertir la energía y rendimiento personal necesarios.

REFERENCIAS

- 1) Ferrer Pérez, Luis. "Gula práctica de Desarrollo Organizacional". pp 15
- 2) Achilles, De Faria Mello, Fernando. "Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral" pp 37
- 3) Burke W. Warner. "Desarrollo Organizacional. Punto de vista normativo" pp 31
- 4) Nosnik, Ostrowiak, Abraham. "El papel de la comunicación y desarrollo de la Cultura Organizacional" pp 67
- 5) Warren G. Bennis. "D.O., su naturaleza, sus orígenes y perspectivas" pp 2
- 6) Ferrer Pérez, Luis. "Gula práctica del D.O." pp 28

2.2 CONCEPTOS GENERALES DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

2.2.1. Una aproximación al Desarrollo Organizacional

La expresión original de "Organizational Developmen" (O.D.) y su equivalente "Organizational Devepment", ambas traducidas en Brasil como Desarrollo Organizacional (D:O:), no se sabe quién la acuñó y cuando French y Bell aclaran que la paternidad terminológica corresponde quizá a Blake Schepard y Mouton y que la expresión debe haber nacido entre 1956 y 1959, Chris Argyris publicó en 1960 un trabajo con el título de "Organizational Devepment".

Según Warren Bennis, el Desarrollo Organizacional "es una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, en tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al vertiginoso ritmo del cambio en sí mismo".

El Desarrollo Organizacional se considera una estrategia educativa adoptada para planear un cambio en la organización, que emplea todos los más amplios medios posibles de comportamiento, basado en experiencias a fin de lograr más y mejores alternativas organizacionales en un mundo sumamente turbulento.

Casi siempre se centra sobre los valores, actitudes, relaciones y clima organizacional- la variable constituida por las personas- como punto de partida, en vez de orientarse hacia las metas, estructura y técnicas de la organización.

Los cambios que se buscan con el Desarrollo Organizacional están ligados directamente a la exigencia o demanda que la organización intenta satisfacer.

Asimismo, se basa en una estrategia educativa que hace hincapié en la importancia del comportamiento experimentado, mediante la retroinformación, el entrenamiento de sensibilización, las reuniones de confrontación y otros métodos basados en experiencias para generar datos de la gente, conocimientos y experiencia, mismos que constituyen la base para la acción.

Luis Ferrer dice que "el Desarrollo Organizacional es una estrategia educativa para crear:

- Una estructura abierta para solucionar problemas y un clima también abierto a través de la organización.
- Confianza entre las personas y grupos a través de la organización.
- Un incremento en la participación y colaboración entre los miembros de la organización.

El éxito del Desarrollo Organizacional tiende a ser un esfuerzo de todo el sistema, un proceso de cambio planificado y un propósito de desarrollar los recursos internos para un cambio efectivo en el futuro.

En el Desarrollo Organizacional, los agentes de cambio son en su mayoría externos, pero no exclusivamente extraños al sistema-cliente

En las etapas iniciales del Desarrollo Organizacional los agentes externos son independientes.

En la práctica, su aplicación implica una relación cooperativa (de colaboración) entre el agente de cambio y los componentes del sistema-cliente.

Aquí, la colaboración implica: confianza mutua, determinación y alto grado de influencia recíproca. Bennis indica que los agentes de cambio comparten una filosofía social, un conjunto de valores referentes al mundo en general y a las organizaciones humanas en particular, que da forma a sus estrategias, determina sus intervenciones y rige en gran parte sus respuestas a los sistemas-clientes, quienes creen que la realización de estos valores llevará finalmente a un sistema no sólo más humano y democrático, sino también más eficiente.

El valor básico de toda teoría y práctica del Desarrollo Organizacional es el de elección. Por medio de la atención dirigida, recolección y retroinformación de datos pertinentes a personas a quienes atañen, se hacen posibles más opciones y, por lo tanto se tornan mejores decisiones. Paul R. Lawrence y Jay W. Lorsch definen al Desarrollo Organizacional como "un esfuerzo efectivo que puede ampliar la identificación y no solamente lograr la motivación del individuo para que trabaje de acuerdo con las metas de la organización, sino también ofrecerte mayor satisfacción como trabajador, como resultado de su esfuerzo."(1)

Beckard circunscribe el Desarrollo Organizacional hacia "un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, administrado desde arriba, para aumentar la eficiencia y salud de la organización, a través de intervenciones planeadas en los procesos organizacionales, usando conocimientos de las ciencias del comportamiento."(2)

El Desarrollo Organizacional también es visto como un plan con conceptos y estrategias, tácticas y técnicas para sacar una corporación de una situación que constituye una excelencia. Así el Desarrollo Organizacional se convierte en un modo sistemático de alcanzar la excelencia corporativa, o como dijo Lippitt, "el fortalecimiento de aquellos procesos humanos dentro de las organizaciones, que mejoran el funcionamiento del sistema orgánico para alcanzar sus objetivos".(3)

Homstein y Burke agregan a lo anterior, la capacidad del Desarrollo Organizacional para regular el diagnóstico y el cambio de comportamiento relacionados con la toma de decisiones, la comunicación y la planeación en la organización".

En tanto que Friendler y Brown presentan al Desarrollo Organizacional como un facilitador hacia el desarrollo en las personas, en tecnologías y en procesos y estructuras organizacionales".

Fernando Achilles de Faria Mello a manera de un resumen de los diferentes conceptos sobre Desarrollo Organizacional, dice que "buscando lo esencial como definición, considera al Desarrollo Organizacional como un proceso de cambios planeados en sistemas socio-técnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y los empleados".

Diversos autores concluyen que el Desarrollo Organizacional debe ser:

- Un proceso dinámico, dialéctico y continuo de cambios planeados a partir de diagnósticos realistas de la situación, utilizando estrategias, métodos e instrumentos que miren a optimizar la interacción entre personas y grupos, para constante perfeccionamiento y renovación de sistemas abiertos técnico-económico-administrativo de comportamiento, de manera que aumente la eficacia y salud de la organización y asegurar así la supervivencia y desarrollo mutuo de la empresa y de sus empleados.

Asimismo, el Desarrollo Organizacional requiere:

- Visión global de la empresa.
- Un enfoque de sistemas abiertos.
- Compatibilización de las condiciones del medio externo.
- Contacto consciente y responsable con los directivos.
- Desarrollo de potencialidades de personas, grupos, subsistemas y sus relaciones internas y externas.
- Institucionalización del proceso y autosustentación de los cambios.

El Desarrollo Organizacional implica:

- Valores humanos (la empresa es para el hombre y el hombre para la empresa).
- Adaptación, evolución y/o renovación-esto es-cambios que aunque sean tecnológicos, económicos o administrativos o estructurales, implicarán modificaciones de hábitos o comportamientos.

2.2.2. CONCEPTOS TEORICOS

En el Desarrollo Organizacional se debe en primer lugar optimizar la interacción de las personas que trabajan en la organización, asegurar la supervivencia y el crecimiento mutuo de la empresa y de sus empleados, integrar las necesidades de los individuos y de la empresa (la empresa es para el hombre y el hombre para la empresa).

El Desarrollo Organizacional es una filosofía, un método, una tecnología y un arte de crear y mantener un estado de auto-renovación en el organismo vivo de la empresa.

Según Bennis, los principales problemas que afronta el Desarrollo Organizacional son:

A) INTEGRACION

Cómo integrar las necesidades individuales con las metas organizacionales.

B) INFLUENCIA SOCIAL

Es esencialmente un problema de poder y de cómo se distribuye el poder.

C) COLABORACION

Es el problema de cómo manejar y resolver conflictos, de crear mecanismos para este fin.

D) ADAPTACION

Dar respuestas adecuadas a los cambios provocados por el medio ambiente.

E) IDENTIFICACION

Con respecto a las metas organizacionales, logro de claridad, acuerdo de todos y compromisos para realizarlas.

F) REVITALIZACION

Significa atención consciente de su propia evolución.

Los elementos de ésta son:

1) Capacidad de aprender de la experiencia y codificar, almacenar y restaurar los conocimientos pertinentes.

2) Capacidad para aprender cómo aprender, esto es, crear métodos para el mejoramiento del proceso de aprendizaje.

3) Capacidad de adquirir y usar mecanismos de retroinformación en el desempeño de funciones, en suma, capacidad para el autoanálisis.

4) Capacidad para dirigir el propio destino.

Desde sus orígenes, las necesidades básicas que han dado ímpetu a los programas de Desarrollo Organizacional han sido:

*Buscar el cambio en la estrategia gerencial, incluyendo los patrones de comunicación, la localización de la toma de decisiones y el sistema de remuneraciones entre otros.

*Hacer el clima organizacional más consecuente tanto con las necesidades individuales, como con los apremiantes cambios del medio ambiente.

- *Modificar las normas culturales, a fin de ser más consecuente con las demandas competitivas.
- *Cambiar estructura y funciones
- *Mostrar la colaboración entre grupos.
- *Abrir el sistema de comunicaciones.
- *Mejorar la planeación hacia la búsqueda de la participación integral de todos los funcionarios de la empresa.
- *Afrontar con éxito los problemas de las fusiones.
- *La necesidad de cambio en la motivación de la fuerza de trabajo.

En síntesis hoy por hoy, la nueva "praxis" del Desarrollo Organizacional consiste en "ir más allá de los habituales objetivos de mayor eficacia y productividad. Ir más allá de la maximización de ganancias en la optimización de servicios. Ir más allá de la búsqueda de eficacia, asegurar también la salud organizacional."(4)

Compatibilizar eficacia y salud maximizándolas e integrándolas.

El Desarrollo Organizacional es al mismo tiempo de cara a la empresa actual:

*Un nuevo arte de perfeccionar la organización, integrando necesidades de la empresa y necesidades de las personas.

*Una nueva filosofía de administración.

*Una nueva manera de administrar día a día, un estilo administrativo renovador y revitalizador.

*Una nueva tecnología, un conjunto práctico de instrumentos y técnicas para cambios planeados, en que los aspectos psicológicos y de comportamiento deben recibir toda la atención.

La grande y nueva contribución del Desarrollo Organizacional está en el uso sistemático, integrado y flexible.

En primera instancia considera que los aspectos psico-sociales, siempre afectan, o son afectados en cualquier situación, aún cuando se trate de problemas de cambio.

En el Desarrollo Organizacional se interviene para lograr tres tipos de prácticas:

- 1) TECNOLOGICAS.- Busca el perfeccionamiento de estos procesos en la empresa.
- 2) PRACTICAS ADMINISTRATIVAS.- Se busca el perfeccionamiento de los procesos administrativos relativos al contenido básico del arte de administrar, prever, planear, organizar, dirigir, informar, coordinar y controlar.
- 3) PERFECCIONAR.- Los procesos psicosociales y factores de comportamiento que afectan el funcionamiento y relación de los individuos y de los grupos dentro de un sistema o subsistema organizacional.
- 4) METODOLOGIAS DE LABORATORIO.- Uso sistemático de éstas.
- 5) NUEVA FILOSOFIA.- Caracterización de una nueva filosofía administrativa a fin de conseguir eficacia y salud en sistemas abiertos técnico-económico-administrativo de comportamiento medio exterior.

2.2.1. TEORIAS BASICAS

Warner Burke separa las diez teorías básicas del Desarrollo Organizacional en las siguientes categorías:

- ENFOQUE INDIVIDUAL AL CAMBIO
- ENFOQUE DE "GRUPO T" AL CAMBIO
- ENFOQUE DEL SISTEMA TOTAL AL CAMBIO

ENFOQUE INDIVIDUAL AL CAMBIO

En este contexto, Maslow explica la motivación humana con base en las necesidades que las personas experimentan en todo momento, en grados variables.

Este autor sostiene que avanzamos de un modo jerárquico a lo largo de un sistema de cinco niveles de necesidad y que lo hacemos a razón de un nivel cada vez.

La jerarquía señalada representa un continuo que va de las necesidades básicas o psicológicas y pasa por las de seguridad y resguardo, las de pertenencia y las de ego y el estatus hasta llegar a la autorrealización.

A diferencia de Maslow, Herzberg (1966), Maslner y Snyderman sostienen que existen dos continuos, uno referente a la insatisfacción y otro relacionado con la satisfacción. Arguyen que "sólo los objetos recta-asociados con el estatus, el ego y las necesidades de autorrealización proporcionan motivación o satisfacción en el trabajo."(5)

Así, la gerencia ha de incrementar los factores de mantenimiento (buenas condiciones de trabajo, salarios adecuados y prestaciones competitivas), pero no deberá actuar basándose en el falso supuesto de que estos factores conducirán a una mayor satisfacción en el trabajo.

En la Teoría de la Expectativa, Vroom y Lewer (1973), se centran más en el comportamiento externo, que en las necesidades internas basándose en tres supuestos:

- * Las personas creen que su comportamiento se asocia con determinados resultados.
- * Los resultados o recompensas tienen valores diferentes para cada persona.
- * Las personas asocian su comportamiento con determinadas probabilidades de éxito.

ENFOQUE DE "GRUPO T" AL CAMBIO

Las investigaciones y aprendizaje se han venido usando como un resultado del desarrollo y experiencia con los "T Groups". En estas sesiones, un grupo se reúne durante un largo periodo y a través del aprendizaje experimental examina las dimensiones de llegar a ser un grupo.

En estos grupos, el problema se centra sobre su efectivo funcionamiento y en el desarrollo de equipo, así por ejemplo, dado un conjunto de circunstancias existentes que se puede hacer para el funcionamiento efectivo del grupo y cómo.

El desarrollo de equipo puede usarse para reforzar a un equipo existente para suavizar un enfrentamiento entre dos grupos, para establecer un nuevo equipo o para reformar un grupo después de una fusión o reorganización.

De acuerdo con Fernández Pérez, el desarrollo de un equipo, "es un método en el cual los grupos aprenden experimentalmente examinando sus estructuras, propósitos, establecimiento y dinámicas personales, a fin de incrementar sus habilidades para un trabajo de equipo efectivo".(8)

A Kurt Lewin se le considera como a uno de los precursores de los principios de cambio social, en particular en los grupos y por extrapolación en las organizaciones.

Hackman y Oldham (1975) afirman la existencia de tres estados psicológicos primordiales que afectan de manera significativa la satisfacción de los empleados:

- * Grado de significancia experimentada en el trabajo en sí.
- * Responsabilidad experimentada por el trabajo y sus resultados.
- * Conocimiento de los resultados o retroinformación de la actuación.

Los autores concluyen que cuanto más se conciba el trabajo para realizar estos estados, tanto más satisfactorio será.

Adicionalmente, Burke considera que la teoría e investigación de Skinner es digna de aplicarse a las prácticas gerenciales y al cambio organizacional. Para Skinner, la clave recae en el control. Si podemos controlar el medio ambiente, también el comportamiento, pero el elemento necesario para el control es la recompensa, tanto positiva como negativa.

Dentro de la organización para mantener el comportamiento se aplica un programa variable de reforzamiento.

Según Lewin (1948-1951), el comportamiento está en función de la personalidad del individuo y se explica por la motivación o en las necesidades y en el ambiente o situación donde el individuo actúa.

Lewin distingue las "fuerzas impuestas" o "inducidas" que actúan en la persona desde el exterior y las "fuerzas propias", que reflejan directamente las necesidades de la persona.

Afirma que la relación dinámica que se obtiene entre estas dos fuerzas se puede cambiar añadiendo o aumentando las fuerzas impulsivas o removiendo o disminuyendo las fuerzas restrictivas.

Puesto que en el primer caso el incremento es susceptible de ser acompañado por un aumento en la tensión o conflicto, el consultor debe trabajar en identificar y amorrar las fuerzas restrictivas, antes que cualquier intento por aumentar las fuerzas impulsivas.

La fuerza de la tarea o los grupos para solucionar problemas comúnmente usan estos pasos simples para conseguir una buena ventaja en el desarrollo de un plan de acción tentativo.

Lewin afirmó que no hay acción sin investigación ni investigación sin acción.

El primer paso del proceso de cambio que propone Lewin es la descongelación del nivel actual de comportamiento.

Para el cambio organizacional podría consistir en una serie de sesiones de capacitación gerencial, en las que el objetivo de cambio fuese un modo de proceder más participativo o una retroinformación de datos tomados de un estudio que demostró graves problemas en el proceso gerencial de la organización.

El segundo paso, avance, es emprender la acción que cambiará el sistema total, llevándolo a su nivel original de comportamiento o de funcionamiento hasta un nuevo ciclo.

El tercer paso, recongelación, implica el establecimiento de un proceso que hará que el nuevo nivel de comportamiento sea "relativamente" seguro contra el cambio.

Posteriormente, el "Modelo de Cambio Planeado" de Lippitt, Watson y Westley, amplía los tres pasos de Lewin a cinco fases:

1. Desarrollo de la necesidad de cambio (Descongelación).
2. Establecimiento de una relación de cambio (Avance).
3. Trabajo para lograr el cambio (Avance)
4. Generalización y estabilización del cambio (Recongelación)..
5. Logro de una relación terminal.

Estos autores ven el proceso de cambio desde la perspectiva del agente de cambio, profesional o consultor en Desarrollo Organizacional.

En este modelo, "el propio sistema puede tomar la decisión de efectuar una transformación después de haber experimentado dolor (mal funcionamiento) o de haber descubierto la posibilidad de mejora, o bien puede tomarla un agente de cambio independiente (que observa la necesidad de que ocurra dentro de un sistema dado y toma la iniciativa al establecer la relación de ayuda con aquel sistema)." (7)

Argyris (1962) siguiendo con esta teoría, dice que "la organización tiene que ajustar su sistema de valores con el fin de ayudar a que sus miembros estén psicológicamente sanos, sean menos dependientes de la organización y estén menos controlados por ella." (8)

Este autor destaca la relación entre personalidad individual y dinámica organizacional. Su objetivo es buscar modos en que pudiera "subastarse" esa relación haciendo conexiones a la persona y a la organización, de tal forma que ambas puedan sacar provecho entre sí.

De 1960 a 1970, Argyris teorizó acerca de la consultoría competente, en especial, sobre la naturaleza de una intervención efectiva, y realizar de manera operacional el cambio organizacional, de acuerdo con los términos de comportamiento según la teoría "Y" de Mc. Gregor.

Sostiene que para que resulte cualquier intervención en un sistema social de la organización éste tiene que generar información válida y llevar una elección libre e informada por parte del cliente, así como lograr la entrega interior de éste a la elección tomada.

ESTA BIBLIOTECA DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Argyris y Schion arguyen que la mayoría de las organizaciones no alcanzan más allá del "aprendizaje de un solo ciclo", que los problemas se resuelven o se fijan de un solo aprendizaje y para asegurar su supervivencia y una renovación de larga duración se precisa el cambio.

Wilfred Blom Cree (1970), otro de los autores del enfoque de grupo, cree que existe un "inconsciente de grupo colectivo", que es mayor a la suma de los distintos inconscientes.

Para Blom, todo grupo se compone por el grupo de trabajo y el grupo del supuesto básico, todo equipo se comporta como si fuera de dos partes, una que se ocupa de los logros y de las acciones y otra que se cuida de las actividades que brotan del inconsciente y es irracional.

Blom establece que tales grupos funcionan de acuerdo con supuestos básicos y que los grupos operan como si determinadas cosas fueran inevitables.

Su teoría es aplicable a las intervenciones en equipos a consultas con líderes y a los diagnósticos de posibles procesos de choque.

ENFOQUE DEL SISTEMA TOTAL AL CAMBIO

Dentro de la perspectiva del Sistema Total se conoce a Likert (1967) por el concepto de la "gerencia de Enlace o Eslabonamiento" y por el "Modelo Organizacional de 4 Sistemas", así como por su inequívoco abogar en favor de la gerencia participativa como pauta a seguir, cualquiera que sea el tipo de organización.

Su método es una encuesta de retroinformación.

Likert ha descrito cuatro modelos o sistemas de diseño organizacional: el autocrático, benevolente, consultivo y participativo y hace uso de 7 funciones para describir diferenciadamente estos modelos: liderazgo, motivación, comunicación, interacción e influencia, toma de decisiones, establecimiento de metas y control.

Su idea de "enlace" se originó por su deseo de diseñar organizaciones con una forma más descentralizada pero sin eliminar la estructura jerárquica incorporando al proceso gerencial mayores oportunidades para la actividad de grupo, en especial en su toma de decisiones.

Lawrence y Lorsch (1967-1969) por otro lado, afirman que en toda organización existe una división del trabajo que denominan "diferenciación".

Los autores sostienen que en una organización con muchas divisiones, algunas personas han de aportar coordinación para que lo que se realice esté organizado de algún modo. Este proceso se llama "integración" o teoría de "diferenciación-integración".

Agregan que la forma en la que una organización ha de estructurarse y dirigirse depende primordialmente del medio ambiente de la organización o de su mercado.

Harry Levinson opina que toda organización puede personalizarse y psicoanalizarse y funciona igual que una familia.

El diagnóstico de una organización resulta vital para determinar su naturaleza y personalidad (a la que podríamos llamar "cultura").

Levinson se interesa por el estrés del ejecutivo (1975) y por la incidencia dentro de la organización de ciertas variables como : dolencias psicosomáticas, ausentismo y presión de los negocios.

Su aportación primordial consiste en la orientación de la energía del ejecutivo hacia el logro de metas dentro de la organización.

2.2.4 DESARROLLO ORGANIZACIONAL PROCESO DE IMPLANTACION

El modelo metodológico por excelencia para el Desarrollo Organizacional es el de investigación de la acción, que reúne datos en forma sistemática acerca de la naturaleza de ciertos problemas (aspecto de investigación) y posteriormente emprende la acción en función de lo que indican los datos analizados.

Las técnicas específicas utilizadas dentro de este modelo metodológico son:

1. Diagnóstico.- Entrevistas tanto individuales como con grupos y observación seguidas de análisis y organización de los datos captados.
2. Retroalimentación.- Dar cuenta a las personas de las que se obtuvieron los datos del significado colectivo de los problemas de la organización.
3. Análisis.- Estudiar lo que los datos significan y trazar un plan de los pasos que habrán de darse como consecuencia.
4. Acción.- Dar esos pasos (hacer una intervención en el modelo rutinario dentro del cual opera la organización).

Dentro del proceso de implantación de un programa de Desarrollo Organizacional, otros autores mencionan pasos previos o intermedios al modelo ya descrito como son:

Autodiagnóstico.- El consultor asiste al cliente para que éste detecte el estado de salud por el que pasa la organización.

Planeación de la Estrategia.- Se refiere al desarrollo del plan para el mejoramiento organizacional, que incluye la determinación de los sistemas que se van a aplicar, en qué orden, qué actividades deben iniciarse, qué recursos se necesitan, etcétera.

Educación.- Implica aquellas fases de desarrollo organizacional en las cuales una parte o varias partes del sistema emprenden un esfuerzo primordialmente educativo.

Consulta y Entrenamiento.- En las prácticas actuales o en la planeación de nuevas prácticas, ya sea del sistema total o de los subgrupos.

Evaluación.- Es la valoración constante de los efectos de un programa de cambio en la organización total para determinar su estado de bienestar.

Algunas de las consideraciones básicas previas al lanzamiento de cualquier programa de Desarrollo Organizacional son:

- El Desarrollo Organizacional se dirige primordialmente al mejoramiento de los sistemas que componen la organización y va a todo el sistema. Está primordialmente interesado en el entrenamiento de grupos.

El esfuerzo de cambio ha de estar determinado por el propio sistema, ya que éste impactará los otros sistemas de la organización.

La mayoría de quienes trabajan en Desarrollo Organizacional convienen que es un enfoque de la totalidad del sistema y que la organización es un sistema socio-técnico (Trist, 1960).

Así, toda organización tiene una tecnología que constituye un subsistema de la organización y representa una parte integral de la cultura.

"Toda organización está constituida también por una serie de tareas y esta dimensión humana constituye unsubsistema social." (9)

En el Desarrollo Organizacional el cambio individual casi siempre es consecuencia del cambio del sistema.

- El programa o esfuerzo de cambio debe estar orientado al cliente, a desarrollar su organización y comenzar cualquier consultoría con aquello que es problema, por lo que juzgue crítico, pero no necesariamente por lo que el consultor considere importante.

El consultor empieza siendo un facilitador y después avanza paulatinamente hasta formular recomendaciones específicas.

- El trabajo en equipo ha de fomentarse tan pronto como sea oportuno, aplicando la administración por objetivos.

El cambio debe estar relacionado con la cultura (el conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por una organización) en la organización, a sus actividades y reglas de trabajo en grupo.

La cultura es generalmente considerada como una clave de cualquier esfuerzo de desarrollo.

- Los estilos gerenciales asimismo, han de adecuarse a las exigencias de cambio.

- Dirigir la organización en función de objetivos resulta un imperativo. Los grupos y equipos periódica y sistemáticamente establecen objetivos de trabajo y planes para lograrlo y la organización como un todo se compromete en actividades sistemáticas de fijación efectividad orientado a crear condiciones organizacionales que mejoren la habilidad para lograr los objetivos de la misma.

En el Desarrollo Organizacional hay actividades diseñadas para facilitar que una entidad entre en acción hacia la fijación de objetivos como un modo de vida.

La parte directiva de la organización está enterada del programa y comprometida con éste y con su dirección.

- 1) Bennis, G. Warren, "D.O., su naturaleza, sus orígenes y perspectivas", p.p. 39
- 2) *Ibid*, p.p. 19
- 3) Achilles de Faria Melo, Fernando, "Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral", p.p. 27 y 31
- 4) *Ibid*, p.p. 41
- 5) *Ibid*, p.p. 39
- 6) Burke W., Warner, "Desarrollo Organizacional. Punto de Vista Normativo", p.p. 38
- 7) *Ibid*, p.p. 81
- 8) *Ibid*, p.p. 44
- 9) *Ibid*, p.p. 12

2.3. COMUNICACION Y CULTURA ORGANIZACIONAL

2.3.1. COMUNICACION ORGANIZACIONAL

Thayler define a la Comunicación Organizacional como "aquel flujo de datos que sirve a los procesos de comunicación e intercomunicación en la organización".(1)

La Comunicación Organizacional se da en un sistema complejo y abierto que es influenciado e influencia al medio ambiente; implica personas, sus actitudes, sentimientos, relaciones y habilidades, así como mensajes, su flujo, propósito, dirección y el medio empleado.

La Comunicación Organizacional es para Gerald Goldhaber, "el flujo de mensajes dentro de la red de comunicaciones interdependientes".(2)

La imagen que el personal tiene de su empresa, la calidad de la relación que ésta establece con su gente y la integración real de intereses, necesidades y aportaciones constructivas, de compromiso, se realiza fundamentalmente a través de la comunicación.

A la Comunicación Organizacional también se le ha definido como un proceso humano y tecnológico mediante el cual ciertos individuos llamados "fuentes" se ponen en contacto con otros individuos llamados "receptores", a partir de mensajes verbales, no verbales, escritos, sonoros, gráficos, en video, etc.

Este contacto alude a la elicitación de respuestas en el receptor, a fin de provocar en éste un significado similar al que nosotros le damos al mensaje.

La comunicación es el vector de toda relación. Su misión dentro de la organización es promover la participación de los individuos integrados a ella: hacerlos conscientes de su papel y de este modo, propiciar su desarrollo y el de la empresa.

Si las organizaciones han sido creadas para alcanzar fines y esto sólo se logra mediante la acción coordinada, entonces la comunicación destaca como un elemento fundamental dentro de éstas, ya que propicia la coordinación de actividades entre los individuos que participan en las mismas.

Pese a que salta a la vista la importancia de un eficaz flujo comunicativo dentro de cualquier tipo de organización, el desarrollo de sistemas comunicativos organizacionales, no ha correspondido a la evolución de la organización misma.

Rogers dice que "la tragedia de la organización moderna consiste en no haber valorado la comunicación, en haberla olvidado durante mucho tiempo".

En México hasta hace diez años es que se empezó a tener conciencia de la importancia de la comunicación en el desarrollo de las organizaciones.

Los pioneros de la Comunicación Organizacional, han demostrado que la optimización de los procesos comunicativos tiene una incidencia importante en la productividad y en el logro de la solidaridad de propios y extraños a los objetivos institucionales.

La comunicación da vida a la estructura organizacional. Chester Barhard reconoció que "en cualquier teoría exhaustiva de organización, la comunicación ocuparía un lugar central, porque la estructura, amplitud y ámbito de las organizaciones se determinan por ésta."(3)

Katz y Khan observaron que la comunicación es "un proceso social de la más grande importancia para el funcionamiento de cualquier grupo, organización y sociedad, siendo la misma esencia de un sistema social o de una organización".(4)

La Comunicación Organizacional también llamada "intergrupala" es una comunicación interna efectiva y eficiente, si los integrantes del grupo han de participar en la labor del mismo y ayudarle a lograr sus objetivos.

A través de la comunicación los miembros del grupo llegan a conocerse mejor entre sí, compartir ideas y experiencias, expresar puntos de vista y opiniones, y probar o desaprobado las actuaciones del grupo.

La Comunicación Organizacional -según el canal o medio- se divide así:

COMUNICACION ORGANIZACIONAL

A) FORMAL

B) INFORMAL

Según la dirección, la Comunicación Formal se divide a su vez en: Vertical y Horizontal.

La Comunicación Vertical, puede ser, Ascendente y Descendente.

Los canales formales son los que se presentan como medios autorizados, prescritos y, en cierto sentido, como loables, o sea, son los canales establecidos y reconocidos para desarrollar la "relación oficial", por llamarle de algún modo.

La comunicación vertical se lleva a cabo dentro de una estructura jerárquica donde los diversos niveles se encuentran en estrecha relación para el logro de los objetivos propuestos. Ahora bien, cuando los de mayor autoridad inician el proceso de la comunicación y se dirigen a los demás integrantes del grupo, se observa la dirección descendente y, en caso contrario, cuando el miembro busca comunicarse con sus superiores, se produce el flujo ascendente.

Con la dirección ascendente se debe fomentar la comunicación libre y abierta de los miembros hacia sus dirigentes. Esta se realiza por iniciativa propia, o bien, como respuesta a los mensajes

emitidos por los jefes. Además, así se pueden evaluar las políticas internas, ya que funciona como un individuo importante de la situación y participación de las personas.

Las manifestaciones dentro del sentido ascendente son las publicaciones de algunos sectores, las sugerencias, memorándums, cartas, llamadas telefónicas, etc.

La dirección horizontal frecuentemente se presenta entre individuos de un mismo cargo o nivel dentro de la jerarquía del grupo.

Se debe proceder buscando eludir interferencias y obstáculos que suelen presentarse en este aspecto.

Los canales informales surgen en forma espontánea como consecuencia de la relación entre las personas. Por ejemplo, las murmuraciones y el rumor. Los medios informales son más flexibles y poco controlables.

Dentro de las organizaciones, las comunicaciones, dependiendo de quién inicia y recibe el mensaje, se dividen en:

- ASCENDENTES - De superiores a subordinados. Dan mensajes de tarea o mantenimiento; directrices, objetivos, disciplina e integración para la producción del sistema.
- DESCENDIENTES - De subordinados a superiores. Dan sugerencias.
- HORIZONTALES - Constituyen un intercambio lateral de mensajes entre individuos del mismo nivel de autoridad. Resuelven problemas de conflictos o rumores.

La teoría organizacional y sus diferentes escuelas han concedido relativa importancia al proceso de la comunicación en función de sus enfoques. La Escuela Clásica de Organización (Administración Científica) no considera el flujo de comunicación interna como el elemento clave para la consecución de objetivos, de hecho, sólo lo restringe al plano formal.

Para esta escuela, la comunicación es un simple instrumento para transmitir órdenes o instrucciones de los niveles jerárquicos superiores a los inferiores, el objetivo fundamental es lograr obediencia y coordinación para la ejecución del trabajo. De esta forma, se margina la comunicación vertical ascendente, a la horizontal y a la informal.

Para la Escuela de las Relaciones Humanas, la comunicación es sólo un instrumento de autoridad dentro del esquema formal de la organización. Sin embargo, reconoce la existencia de la comunicación informal, importante flujo de mensajes que se da entre los miembros de una organización, al margen de su estructura formal. La motivación humana es un elemento que influye en la producción, por ello los propósitos comunicativos en la organización consideran la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, la interacción entre los miembros de iguales niveles jerárquicos (comunicación horizontal) y la participación en la toma de decisiones (retroalimentación).

La psicología humanista de las organizaciones señala que hay un contrato implícito entre el individuo y las organizaciones de las que es miembro. Este contrato está vinculado con las expectativas de la organización respecto al individuo, y a la contribución de éste para

satisfacerlas, así como también a las expectativas de éste respecto a la organización, y a la contribución de la institución para satisfacerlas.

En este sentido, suele haber aspectos importantes del contrato que no se convienen formalmente: las expectativas claves de la organización y el individuo a veces no se planean, como tampoco las premisas implícitas acerca de la relación. Las contribuciones hechas a la organización tales como la sensación de reto del empleo que uno tiene y las aportaciones del individuo por su lealtad para la compañía, se esperan pero normalmente no pueden ponderarse conscientemente. Lo anterior, sin embargo, tiene muchísimas implicaciones para la productividad y la salud individual.

Por otra parte, la Escuela de los Sistemas Sociales otorga una importancia central a los flujos comunicativos que se desarrollan dentro de la organización y entre ésta y su entorno.

Define a la organización como un sistema cuyas partes se relacionan entre sí con el medio. La alteración de cualquiera de las partes afecta al todo y la organización funciona como un sistema armónico gracias a la acción de cada una de sus partes para conseguir un objetivo común. Cuando el funcionamiento de alguna de estas partes se ve alterado por cualquier circunstancia, el efecto recae en la totalidad de la organización.

Otro aspecto importante dentro de esta teoría es que considera a la organización como un sistema abierto, en continua interacción con su medio. Destaca, además, que ambos elementos se codeterminan mutuamente, esta interacción se da por medio del flujo comunicativo entre la organización y aquellas entidades que forman su núcleo de acción.

La Comunicación Organizacional debe empezar de adentro y ser congruente con las metas de la organización.

La Comunicación Organizacional se considera por lo general como un proceso que ocurre entre los miembros de una colectividad social. Al ser un proceso, la comunicación dentro de las organizaciones consiste en una actividad dinámica, en cierta forma en constante flujo, pero que mantiene un grado de identificación, de estructura. No obstante, se debe considerar que esta estructura es cambiante y que se ajusta de acuerdo con el desarrollo de la organización.

Las colectividades en las que la comunicación se lleva a cabo en las organizaciones son consideradas típicamente como sistemas.

Un sistema para organizar está compuesto por una serie de actividades interdependientes, que al integrarse logran un conjunto específico de objetivos. Por tanto, la comunicación en las organizaciones se considera como un proceso que se lleva a cabo dentro de un sistema determinado de actividades interrelacionadas. Finalmente, la comunicación entre los miembros de una organización implica la creación, intercambio, proceso y almacenamiento de mensajes.

Así, la Comunicación Organizacional es un proceso de creación, intercambio, procesamiento y almacenamiento de mensajes dentro del sistema de objetivos determinados.

Por lo general en las organizaciones existen divisiones formales de trabajo (especialización), jerarquía (jefes y subordinados), canales de comunicación (formales e informales), grupos de

personas que interactúan, amplia variedad de tecnología, etcétera. Estos factores, así como los impedimentos contenidos dentro del ambiente relevante para la organización, influyen en su momento y son influidos por la naturaleza de la comunicación en la organización.

Al estudiar la comunicación en la organización, hay que explorar las relaciones entre el comportamiento del mensaje y las características de la organización y las propiedades del ambiente.

No fue hasta principios del siglo XX que las teorías formales de la organización fueron desarrolladas y diseñadas ampliamente. La mayor parte de éstas, establecen principios claros acerca de la comunicación en las organizaciones o hacen suposiciones implícitas en cuanto al rol de la comunicación en las organizaciones eficientes.

En términos generales, la era de la investigación de la Comunicación Organizacional moderna nació poco después de la Segunda Guerra Mundial.

La década de 1940 ha sido calificada como la "Era de la Información" (Dover, 1969). Durante el período en el que tuvo lugar el movimiento de las "relaciones humanas" ganó mucho en popularidad el lema del día era que "un empleado informado era feliz y productivo".

Las empresas utilizaron gran parte de su tiempo y recursos en proporcionar información acerca de hechos pertinentes de sus empresas como el crecimiento de la organización, la posición en empleados, como manuales y boletines de noticias.

Durante esta década, la prioridad tanto de los investigadores de la comunicación en la organización como de quienes la ponían en práctica consistía en determinar las formas de optimizar los medios de comunicación descendiente dirigidos a los empleados para involucrarlos en un sentido de "Misión de la Empresa".

Los años comprendidos en la década de 1950, vieron nacer la Teoría de los Sistemas Generales y sobre todo, la perspectiva de los sistemas abiertos de la Comunicación Organizacional empezaron a aparecer en la literatura de la investigación teórica como los pequeños grupos de estudio de redes organizacionales.

Jacobson y Seashore (1951) desarrollaron técnicas para trazar las estructuras de comunicación que emergen de las organizaciones.

Durante esta década, Keith Davis (1953) desarrolló su técnica de análisis ECCO (Canales de Comunicación Episódica en las Organizaciones), que ha probado ser de utilidad trazando las redes de "rumor" del empleado en las organizaciones.

Asimismo, varios estudios examinaron los procesos de retroalimentación interpersonal dentro de las organizaciones desde una perspectiva de sistemas generales.

En los años sesenta, la investigación de la comunicación se define como la "Era de las Variables Aisladas". Los estudios se centraron en determinar la correlación de comunicación de los buenos "supervisores" (tal y como los conciben los subordinados, jefes, etc.).

Durante este período, Allen y sus colegas (1966-69) exploraron los canales por medio de los cuales se difunde la información, y en particular, los roles de "portero" dentro de las redes.

En 1970 aparecen una mezcla de investigaciones de variables aisladas, incrementándose sensiblemente el número de estudios que exploraron climas de comunicación dentro de las organizaciones. Estas investigaciones examinarán el rol y las funciones de la comunicación abierta jefe-subordinado y los efectos de las características personales (sexo, edad, valores) de los jefes y los subordinados en sus respectivas conductas de comunicación.

En el futuro, las organizaciones serán consideradas cada vez más como "sistemas procesadores de información" (Galbraith, 1977; Penley, 1982). Básicamente este enfoque propone considerar a las organizaciones como antes en continua adaptación de los sistemas de comunicación respecto a las demandas de información asociadas con "incertidumbre" (imposibilidad de predecir) en sus ambientes internos y externos.

Desde este punto de vista, una organización eficiente es aquella que relaciona dinámicamente sus necesidades de procesamiento de datos (resultantes de su "incertidumbre ambiental") y la capacidad para procesar información de la organización.

La dirección que siga la investigación sobre la comunicación en las organizaciones en el futuro, estará profundamente impactada por las "nuevas tecnologías de la información" (Gerald Goldhaber, 1968) y su afectación en las áreas de la organización.

Es probable que los miembros de la organización reciban y envíen un mayor volumen de mensajes del que puedan manejar. Además, el empleado promedio tendrá una increíble cantidad de información a su alcance en pocos segundos, a través de las computadoras. Asimismo, debido a que las tecnologías serán asimiladas cada vez en más empresas, es probable que muchas personas pasen la mayor parte de su tiempo en el trabajo comunicándose con computadoras en lugar, de con otros seres humanos. Las implicaciones y efectos de estos y otros desarrollos en tecnología de la información serán un punto primordial de interés en el presente y futuro de la investigación de la Comunicación Organizacional.

2.3.2. CULTURA ORGANIZACIONAL

La Cultura Organizacional se define como el conjunto de creencias, valores y principios compartidos por los miembros de una institución y que destacan el cómo se logran los objetivos de la misma.

Las creencias se conciben aquí como convicciones o simplemente conclusiones acerca de cómo son las cosas, cuáles son sus características más importantes y cómo funcionan.

Los valores son conceptos que comunican un estilo de vida que es permitido o sancionado si nos proponemos respetarlo y ser congruentes con la normatividad que expresa.

Los principios son proposiciones breves y explícitas de cómo entiende cada organización los valores y cómo se propone cumplirlos. El cómo se refiere al estilo particular e idiosincrático de

hacer las cosas en la organización. Es pues, el estilo personal de administrar y lograr los objetivos de la organización.

Según Bennis, el único modo viable de cambiar las organizaciones, es cambiar su cultura, esto es, cambiar los sistemas dentro de los cuales trabaja y vive la gente. Una cultura, es un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de relación o interacción.

La Cultura Organizacional o Cultura Corporativa es un fenómeno inherente a cualquier organismo social, que le imprime un sello propio y determina la manera de cómo es que ahí se hacen las cosas.

Para poder llevar a cabo un cambio de cultura, hay que responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Hacia dónde queremos ir, a dónde queremos llegar, cuál es la cultura que requerimos para lograr la efectividad y la competitividad?
- ¿De dónde partimos, cuál es la estructura que verdaderamente rige en estos momentos nuestro comportamiento como organización y por ende, el de las personas que la formamos?
- ¿Cómo llegar de esa cultura real a la cultura ideal o deseada?
- ¿Qué estrategias debemos seguir, qué caminos recorrer, qué cosas tenemos que modificar y a qué plazo?

Para entender de manera efectiva la cultura de una empresa es necesario considerar y revisar de manera profunda sus elementos estructurales y coyunturales. Los primeros, son los que permanecen y son parte intrínseca de la organización, mientras que los segundos, son propios de la confluencia de factores cambiantes de un entorno más competitivo y agresivo.

Los rasgos distintivos de la cultura de la organización, dicen Casares y Mier, son el elemento primordial para determinar su capacidad de supervivencia.

El eje estructural, constituye la delimitación básica e implica la definición de su misión, valores, así como su amplia difusión con el fin de que todos los integrantes de la misma los utilicen para regir su comportamiento. Aquí se busca la interiorización de estos niveles como elementos rectores de conducta.

Es importante que entre estos valores se encuentren la creatividad, innovación y apertura, dado que éstos pueden actuar como principios que favorezcan el cambio y la capacidad de adaptación en nuevas exigencias.

El eje coyuntural, permite insertar valores, proponer actitudes y fomentar conductas propias del momento. Implica dotar de suficiente flexibilidad a la cultura de la organización para su adecuación a las exigencias cambiantes del medio.

La combinación de ambos ejes, permite una adaptación más fácil a los tiempos cambiantes que vive la organización, sin tener que sufrir la pérdida de identidad de la misma.

Existen dos tipos de vehículos o medios de manifestación cultural: físicos y humanos. Los medios físicos, se refieren principalmente a los identificadores de la imagen corporativa de la empresa: logotipo, colores institucionales, tipo de mobiliario, distribución física de oficinas, código de vestido, etcétera.

Los medios humanos se constituyen por la presencia de las personas. son los propios vehículos de manifestación cultural. es decir, de comunicación de las creencias, valores y principios de la organización.

Aquí se encuentran. mitos, leyendas, héroes, antihéroes, clima laboral, etcétera.

El líder inicia y transmite la cultura de la organización. El de mayor jerarquía y los demás líderes distribuidos en las diferentes áreas y niveles, son las figuras más importantes de creación y difusión de la Cultura Organizacional.

Cada líder entre más alto sea su nivel y peso, influirá de manera importante en la cultura, su área y su equipo de trabajo.

Horacio Andrade sugiere los siguientes pasos para lograr el cambio cultural en una organización:

- 1.- Definir claramente la cultura ideal o deseada. Esto consiste en identificar los valores que se pretende rijan el comportamiento organizacional, ante los cambios experimentados en el entorno.
- 2.- Traducir los valores en comportamientos concretos y observables, de modo que todos sus integrantes, sepan claramente aquello que se pretende alcanzar y como la empresa espera que se manifiesten en la práctica.
- 3.- Empezar una amplia campaña de difusión de los valores definidos por la dirección a todos los niveles de la organización en "cascada", de manera que los jefes sean los encargados de comunicar a su gente la cultura a la que la empresa quiere llegar.
- 4.- Diagnosticar la cultura existente o real. El ejercicio del diagnóstico ha de ser comparativo entre lo que se pretende que sea y lo que es. Se tienen que revisar cada uno de los valores ideales, en función de las conductas específicas que se deriven de ellos y confrontarlos con lo que prevalece.

Para el logro de mejores resultados se requiere la participación activa del personal, por lo menos hasta el nivel de gerencia media.

5.- Identificar las diferencias entre la cultura ideal y la real. Esto permite detectar en qué medida se viven actualmente en la organización los valores correspondientes a la cultura ideal.

La tarea de elaborar un clima de logro en una empresa es muchas veces la de modificar los intereses de la administración y de la avenencia con el poder, ofreciendo cordialidad y apoyo a cada individuo y comunicando metas y normas de la organización, pero sin pretender controlar los medios para alcanzar esas metas.

La organización debe considerar, para elegir un sistema administrativo y su estructura, la interacción entre las siguientes variables:

- La gente de la organización, su capacidad y motivos.
- Las tareas de la organización y las clases de conductas necesarias para realizar con la mayor eficacia esas tareas.
- El medio ambiente exterior a la organización y las exigencias de creatividad, flexibilidad, calidez, que tiene para la organización.

- El clima tal como lo determinan los estilos de liderazgo de los dirigentes y la estructura de la organización.

El propósito del plan de la organización es planteado sencillamente y consiste en casar a las personas con tareas que exigen e inspiren sus motivos y capacidad, y el de planear tareas que encaren las demandas y las oportunidades del medio.

La variable más dúctil de las cuatro es el clima de la organización, que puede servir de eficaz instrumento administrativo para integrar la motivación individual con las metas y tareas de la organización.

En México, el estudio de las culturas generadas por diferentes organizaciones ha sido un área donde los especialistas de la comunicación han incursionado desde un principio.

La relación entre la Comunicación y la Cultura Organizacional de acuerdo con Nosnik se da de la siguiente manera:

A) La Comunicación es un proceso fundamental en la creación de la Cultura Organizacional.

B) La Cultura Organizacional influye en el estilo de la comunicación de los miembros de la organización.

C) Una organización desarrollada da importancia a la Comunicación.

La cultura que vive la comunicación como una realidad provoca tres tipos de consecuencias en la empresa.

- Los miembros desarrollan habilidades de comunicación para planear, organizar, dirigir y controlar el trabajo.

- La organización soporta sus estrategias de calidad a través de una estrecha comunicación con clientes y proveedores; entiende que la productividad no se puede dar independientemente de una comunicación permanente entre jefes y sus equipos de trabajo, promueve la atención esmerada a clientes y actitudes que incluyen comunicaciones positivas para los mismos.

- Las organizaciones con culturas desarrolladas se convierten en laboratorios de oportunidades de crecimiento para su personal; y en vanguardia de desarrollo comunitario y nacional.

Si a nivel directivo, no se asumen la cultura y valores de la empresa, éstos no serán compartidos por sus miembros. Para que la cultura de una organización sea efectivamente asumida por el conjunto del personal, es indispensable que sea compartida y promovida por sus ejecutivos y supervisores, empezando por los de más alto nivel.

La falta de integración del equipo directivo y los ejecutivos y supervisores en los distintos niveles, entorpece la integración de la empresa en su conjunto.

Asimismo, la coherencia y claridad de los planteamientos institucionales se pierden en la práctica, al no existir un sistema ágil y eficiente de comunicación entre funcionarios del mismo nivel: directivos, ejecutivos y supervisores y no es posible difundir oportunamente entre el personal objetivos, valores y políticas de la compañía, cuando éstas no se practican realmente a nivel directivo.

Según Andrade y Sánchez, "reforzar o cambiar la cultura de una organización en forma sistemática, son tareas que difícilmente se pueden llevar a cabo sin conocer previamente sus valores y principios básicos". (5)

En el análisis de la organización, el diagnóstico es un punto de partida que posibilita la instrumentación de las intervenciones correctas para garantizar la salud y efectividad organizacionales.

El diagnóstico es un proceso analítico que permite conocer la situación real de la organización en un momento dado para descubrir problemas y áreas de oportunidad, con el objeto de corregir los primeros y aprovechar las segundas.

El diagnóstico constituye el primer paso para perfeccionar el funcionamiento de la organización.

En diagnósticos de Clima Organizacional practicados en diversas empresas mexicanas se ha detectado que los procesos de comunicación tienen un impacto en la generación de un clima de trabajo que propicie la excelencia en la organización.

Así se da una relación directa entre los problemas encontrados en materia de clima y el estado de los sistemas de comunicación.

En las organizaciones donde se han institucionalizado espacios o mecanismos para que el personal exprese sus puntos de vista, manifieste sus ideas o proposiciones con relación a su trabajo, se han encontrado soluciones interesantes a los problemas y el personal se ha sentido involucrado en su trabajo y más comprometido consigo mismo.

El establecimiento de un buen sistema de información en la organización, hace que el personal ubique su trabajo en relación al propósito general de la organización, lo que a su vez repercute en su productividad y calidad.

Antes de poder iniciar un diagnóstico, hay que contar con la intención de cambio y el compromiso de respaldo por parte del cliente; que se tenga el propósito de hacer algo concreto como resultado de la investigación y que se obre en consecuencia.

El cliente debe también involucrarse totalmente en el proceso y obtener el apoyo necesario en los niveles de decisión que correspondan a cada fase, dando facilidades al consultor en Desarrollo Organizacional, para la obtención de información a efectos de que el diagnóstico resulte lo más completo posible.

El consultor una vez realizadas las entrevistas, proporcionará retroalimentación acerca de los resultados generales a las fuentes de las que obtuvo información (por área, nivel o sistema total).

En su aspecto formal, el diagnóstico organizacional comprende tres etapas básicas:

- A) Generación de información,
- B) Organización de la información
- C) Análisis e interpretación de la información

Se aplica a seis niveles: intraorganizaciones, interorganizaciones, Intergrupos, Intragrupo, interpersonal o individual.

Asimismo, se hace referencia a los grandes subsistemas funcionales de la organización (metas, tarea, estructura, recursos humanos, medio ambiente, etc.).

El ideal de la Cultura Organizacional desarrollada es aquel que responde a las siguientes premisas fundamentales:

¿Quiénes somos, qué queremos lograr, cómo nos gusta hacer aquí las cosas y cómo nos diferenciamos de otras organizaciones?

En la medida en que cada uno de los miembros de una organización tenga claras las respuestas a estas preguntas, a su nivel y en su área funcional, este hecho será un indicador de fortaleza de la cultura.

Actualmente, dado el dinamismo del medio ambiente y las propias organizaciones, la redefinición y análisis de los cambios en las respuestas de cada una de estas preguntas debe volverse un aspecto prioritario para conservar el grado de avance de tal cultura.

Nada ni nadie puede asegurar que la claridad alcanzada en un momento por una organización en cuanto a su altura, se conserve de manera permanente en el futuro

- Es flexible en el camino a recorrer para lograr sus objetivos. Es más, promueve la innovación y creatividad de su personal dentro del marco de sus valores institucionales.

- Promueve la comunicación como base de los estilos gerenciales típicos de la organización, a través de la participación de líderes y equipos de trabajo en el establecimiento, análisis y logro de objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Casares, Pablo y Mier Luis Javier, "Traductor y estratega". Edit. Trillas, México 1987; p.p. 68
- 2) Nosník, Abraham. "El papel de la comunicación en la creación y desarrollo de la cultura organizacional.". Edit. Trillas, México 1985; p.p. 70
- 3) *Ibid.*, p.p. 77
- 4) Andrade, Horacio y Sánchez, Salvador, "Cultura organizacional: el diagnóstico cultural de la empresa". México 1985 p.p. 45
- 5) *Ibid.*, p.p.

CAPITULO 3: EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Vivimos una época de cambios intensos a nivel internacional. El mundo entero vive un momento de redefinición política y económica. México está inmerso en dicho proceso de cambio y ha elegido un modelo de desarrollo que ha sido bautizado por los tecnócratas como "liberalismo social". Este esquema hace énfasis en la necesidad de estabilizar la economía para sentar las condiciones que permitan un sano crecimiento para lograr el desarrollo económico en primera instancia y la democracia y justicia social de manera complementaria para lograr a largo plazo una modernidad integral.

En lo particular consideramos que esta estrategia es correcta, pues el desarrollo económico es la única manera realista de aspirar a un bienestar aceptable para la población, y una vez sentadas estas bases o por lo menos en camino a ellas propiciar la democracia y equidad que también tanto necesita nuestra nación.

Sin embargo, para que el desarrollo económico se de es necesario aumentar la productividad y ésta sólo puede lograrse integrando al país tecnologías más avanzadas.

La tecnología no debe entenderse solo desde el punto de vista industrial; ciencias sociales como la Administración ofrecen también sus innovaciones, sus avances en la manera de organizar el trabajo, de propiciar el cambio en las organizaciones para que estas sean más productivas, y ésta tecnología, es tan importante como propiciar la reconversión industrial por ejemplo.

En el presente capítulo presentamos los antecedentes que llevaron al actual régimen a escoger su actual política económica y social, así como el desenvolvimiento que ésta ha tenido. Finalmente presentamos nuestra propuesta sobre la importancia de la tecnología como herramienta para que el presente gobierno alcance las metas que se ha trazado y la manera en que el Desarrollo Organizacional, como tecnología del cambio en el campo administrativo puede ser útil para tal efecto.

3.1 LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Cada periodo presidencial suele acuñar una diversidad de conceptos que lo caracterizan durante su vigencia. En el caso del presente sexenio la palabra "Modernización" ha caracterizado la tónica de la administración del licenciado Salinas de Gortari.

En una perspectiva histórica y general, el término ha sido utilizado para englobar el proceso de industrialización que se desarrolló en Europa entre los siglos XVIII y XIX y que se ha identificado con el avance tecnológico, la urbanización, la secularización de la sociedad, el advenimiento de la cultura de las masas y de los sistemas políticos liberales.

En las ciencias y en la política práctica es una palabra que tiene múltiples significados. Evoca las nociones de profesionalismo, racionalidad, capacidad de previsión y de modo general involucra la idea de progreso.

El investigador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Miguel Limón Rojas, comenta que una "modernización que el tiempo convalide, constituye un complejo proceso al servicio del hombre, que no sólo incluye los factores antes mencionados, sino también aquellos que permiten subordinar la eficiencia y la eficacia al interés general y al dictamen de un proceso político en el que la sociedad pueda decidir y realizar más libremente su destino".(1)

Construir un concepto de "modernización", supone algunas reflexiones sobre la burocracia. El crecimiento de ésta es una de las características históricas de la sociedad del siglo XX. La burocratización ha contribuido a modificar la forma y los métodos de gobierno y con ello ha transformado la cultura política de nuestro tiempo.

El Estado benefactor, característico de las democracias liberales, se apoyó en grandes burocracias para operar la compleja red de servicios asistenciales. En los regímenes socialistas, la economía centralizada condujo a la existencia de extensos aparatos burocráticos para formular, ejecutar y controlar los planes del gobierno, y en los países en vías de desarrollo, como el nuestro, se confió al Estado la conducción de la sociedad mediante un creciente intervencionismo económico.

Tal fenómeno de crecimiento desmesurado del Estado, terminó por plantear un reto importante al funcionamiento de la democracia moderna e incluso ha llegado a poner en entredicho el sentido mismo del quehacer democrático, en la medida en que importantes decisiones de carácter público han pasado a ser de la competencia real de los altos administradores y se ha reducido en los últimos años, la fuerza de los órganos e instancias de representación política que establecen las constituciones liberales.

En la democracia moderna, el administrador se ha convertido en un actor político involucrado en el proceso decisorio. Ello es inevitable y en cierta forma deseable para una solución eficiente de los problemas, pero no deja de constituir una preocupación válida sobre la eficacia del principio de la representación y del papel que las Cámaras juegan en tanto representantes de la voluntad política de la sociedad. La modernización de la Administración Pública no puede por tanto entenderse al margen de la política. Esta es la referencia obligada.

La "Modernización" además de ser un término constantemente empleado por los funcionarios de la Administración Pública mexicana ha pretendido ser una palabra con esencia real, significativo y significado de llevar a un país con estructuras viejas y desgastadas a renovarse e integrarse a la vorágine de cambio de la presente era posindustrial.

La modernización en este sentido, debemos entenderla en dos direcciones: Por un lado, en lo interno, como un proceso que le permita a nuestra nación renovar sus estructuras económicas, políticas y sociales viejas por otras más acorde a las necesidades actuales. Y en lo externo, por la vinculación del país al proceso de globalización económica y redefinición política mundial.

Lo externo no es nuestra preocupación fundamental en este trabajo y nos remitiremos a ello sólo para vincularlo con el cambio interior en nuestro país.

La modernización en México envuelve particularmente el ámbito económico y el político. En lo político nos parece relevante la definición que en alguna ocasión manifestó el secretario de Hacienda, Pedro Aspe el cual afirmó: "la modernización es tener un Estado más eficiente para atender sus obligaciones legales y sus compromisos populares". (2)

En lo económico, la modernización ha sido entendida en general como el lograr mayor productividad y una mayor competitividad mediante la renovación de la estructura productiva del país.

Ambos conceptos los podemos encontrar tratados con más amplitud en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en 1989.

Para llevar a cabo la modernización con éxito, ésta debe realizarse en primera instancia al interior del Estado mismo, para después emanar al resto de la sociedad. En primera instancia la preocupación central es promover el desarrollo económico, y a ésta necesidad nos remitiremos con cierta insistencia a lo largo del presente capítulo. Nuestra perspectiva y aportación desde el punto de vista de modernización administrativa la trataremos en las conclusiones de la presente investigación.

Cada vez más la competitividad medida en términos de calidad e innovación, de capacidad de desarrollar procesos y productos que permitan ventajas en los mercados, sustituye gradualmente a la competitividad fijada en la abundancia de recursos naturales y de mano de obra.

Los periodos cada vez más cortos entre diseño, producción y comercialización ubican al desarrollo tecnológico como elemento central de la modernización.

En México, como en América Latina, como en el resto del mundo contemporáneo, se ha situado como uno de los ejes fundamentales de la modernización, tanto económica, como social y política al cambio tecnológico para poder acceder a un sitio en la nueva sociedad posindustrial.

Es posible observar que entre los patrones de desarrollo seguidos por los llamados países de industrialización reciente, como es el caso de Corea, Singapur y Taiwán por mencionar algunos, el cambio tecnológico ha sido elemento central que ha guiado los patrones de comercio e inversión que caracterizan dichas economías.

En esas naciones dicho esfuerzo se ha canalizado a la búsqueda de una mayor competitividad, lo que implica obviamente una reorientación de las organizaciones tanto públicas como privadas en su actuar cotidiano. Implica la búsqueda de nuevas tecnologías. Nosotros consideramos que vale la pena considerar el Desarrollo Organizacional en el aspecto humano de dicho cambio tecnológico.

"La nueva división internacional del trabajo entre países y regiones, la integración global de mercados y procesos productivos, condicionan la capacidad de las economías para alcanzar, de manera sostenida y estable la elevación de la productividad y el crecimiento que han producido nuevas esferas de prosperidad en países y regiones tradicionalmente pobres y atrasadas". (3)

México no debe excluirse a este cambio si no desea quedar marginado del devenir de la propia historia, e inclusive, si nuestra nación logra estabilizar definitivamente la economía e iniciar un sano crecimiento no debemos descartar la posibilidad que de ser un país "pobre y atrasado", nos integremos al grupo de las naciones recientemente industrializadas.

Sin embargo, para que la prosperidad o al menos la estabilidad económica arraige en nuestro país es necesaria la modernización de las estructuras generales del mismo. Como lograr dicha modernización, por lo menos en el aspecto productivo y de competitividad, es una lección que podemos aprender en la manera en que se ha llevado el cambio tecnológico en las naciones de industrialización reciente, y en esos países parte de dicho cambio ha implicado el aspecto humano de las organizaciones. En el caso del presente trabajo de investigación proponemos la modernización del sector público mediante la implementación de nuevas tecnologías que permitan la renovación de sus estructuras para ser productivo y útil para la sociedad de la cual emana. Entre dichos cambios tecnológicos deben considerarse aspectos administrativos entre los que se engloba al factor humano. El Desarrollo Organizacional nosotros lo planteamos como una de las alternativas para llevar a cabo dicho cambio tecnológico. Lo proponemos como un elemento a participar en la modernización integral de nuestra Nación.

La reforma del Estado persigue el objetivo de modernizar su función rectora, para que sea capaz de propiciar un patrón equilibrado de crecimiento económico en el que la asignación de recursos

no sólo sea eficiente mediante el impulso de una redistribución progresiva del ingreso ligada al incremento de la productividad, sino que también promueva una orientación del gasto público que mejore la dotación de recursos productivos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Sin embargo, para llevar a cabo los cambios mencionados líneas arriba, para poder iniciar este proceso de modernización, es necesario que el país esté estable económicamente, que las finanzas públicas estén equilibradas, porque a la modernidad le antecede la estabilidad.

La teoría clásica postula que los órganos constitucionales de representación popular y el ejecutivo electo son los responsables de las decisiones fundamentales, mientras que la administración de manera subordinada se limita a ejecutarlas. La realidad ha rebasado la previsión teórica y en consecuencia ésta última ya no nos sirve para explicar las complejas y recíprocas relaciones de influencia entre administración y política.

Entre burocracia y democracia, como bien lo explicó, Max Weber existe una tensión, ya que la lógica que explica el comportamiento de cada una es diversa: mientras la burocracia busca la eficacia y encuentra en ella su justificación, la democracia se sustenta en el debate para esclarecer las opciones disponibles; mientras que la burocracia privilegia los títulos formales y favorece criterios de selección y exclusividad, la democracia por principio está abierta al talento natural, mientras la burocracia es jerárquica, la democracia por definición es igualitaria.

Dicho esto, importa subrayar que "burocracia y democracia no son necesariamente incompatibles, por el contrario, es indispensable su complementariedad. Cada una desempeña un papel necesario, insustituible para cumplir con los fines que las sociedades democráticas se han trazado. Libertad, justicia y bienestar son a la vez expresiones de la comunidad colectiva e imperativo insoslayable de toda administración vinculada a la voluntad popular". (4)

En el camino a la modernidad no debe olvidarse la necesaria conciliación de eficiencia y democracia. No es suficiente que una nación marche bien, es importante que los que la componen estén de acuerdo tanto en el cambio como en el rumbo que este tome. La preocupación en la resolución de este problema que suele presentarse cuando un gobierno decide implementar cambios estructurales ha sido una de las preocupaciones centrales de la Administración Pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas: 1) El modelo "legal racional" de Max Weber, autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración y organización vertical de la burocracia y 2) La concepción de la administración pública como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano).

En la práctica, en ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso, dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas y dispersión en el segundo.

En rigor, se trata de conciliar dos valores opuestos, la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicas, pero su conjugación requiere a la vez de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión pública.

La modernidad implica entonces no sólo cambio y renovación de estructuras sino también democracia.

Sin embargo, el término democracia no lo podemos manejar de una manera unívoca, pues aunque su esencia es bien clara, su concepción y aplicación es particular a las circunstancias históricas de cada país.

A continuación comentaremos algunas de las características que debe tener un sistema democrático en el riguroso sentido, así como algunas de las variantes que la misma ofrece para situarnos en lo que la ciencia política en riguroso sentido nos exige si queremos que el proceso de modernización sea a la vez democrático.

En un sistema democrático entenderemos que existe: 1) Un sistema de Estado y de gobierno, 2) Un conjunto de valores, 3) Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En un sentido estrictamente teórico, la democracia es una. Sin embargo, para entenderla mejor, y sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, pueden distinguirse tres vertientes de ésta: 1) Democracia electoral, la cual podemos definir como el proceso mediante el cual el pueblo emite su voto político para elegir representantes, 2) Democracia participativa, comprendida como el actuar diario de los individuos que componen la sociedad que los puede llevar inclusive a la organización espontánea, como sucedió por ejemplo durante el terremoto de 1985 en la ciudad de México, y por último, 3) Democracia económica, social y cultural que es aquella que ejercemos diariamente en nuestro consumo en el aspecto económico y en nuestra organización y preferencias en el aspecto social y cultural.

En este universo de opciones democráticas, el Estado moderno es sujeto a un triple cuestionamiento: 1) Crítica económica, de y hacia los agentes productivos con los cuales interactúa, 2) Crítica sociológica, enfocada hacia los grupos y estratos sociales y 3) Crítica política. Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Ante esta diversidad de formas y manifestaciones de la democracia nos encontramos con una serie de preceptos cuya inclusión en el cambio modernizador de nuestro país volverían más completo e inclusive más sencillo el nuevo cauce que la administración Salinista pretende darle a nuestra nación.

En lo particular consideramos conveniente centrar la aplicación de dichos conceptos a la Administración Pública cuyo funcionamiento y estructura suele entenderse como algo frío.

rutinario, indiferente, ineficiente e inclusive autoritario ante las verdaderas necesidades de la población en general.

101

He aquí dichos preceptos:

i) Apego al principio de legalidad: Punto de partida fundamental es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho. Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales, sino también a sus derechos administrativos.

Es importante buscar alternativas que eviten una concentración de recursos y facultades excesivamente grandes en las burocracias nacionales.

ii) En la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional, -provincia o municipio- que tiene una personalidad jurídica distinta. Se realiza de ordinario por la vía constitucional o legal y prevee que ésta quedará con algún tipo de control. La desconcentración es la simple transferencia de facultades a un órgano subordinado, la descentralización es de estirpe democrática pues reconoce la identidad de una comunidad dada. Si bien la desconcentración es en ocasiones necesaria como una medida técnica de reacondo competencial ante la cual la opción de la descentralización no es posible, un país que pretende llegar a la modernidad no puede seguir concentrando el poder ejecutivo, concediendo ocasionalmente pequeñas migajas de autonomía a otras instancias o a otros niveles de la propia Administración Pública Federal.

Esto no significa que deba realizarse una descentralización a ciegas. Es importante reconocer los escollos de la descentralización y que pueden ser entre otros: 1) Perpetuar o incluso acentuar los desequilibrios regionales, 2) Afectar la necesaria coordinación de políticas y propiciar la dispersión de recursos, 3) Fortalecer los caciquismos locales; por mencionar algunas.

La descentralización debe realizarse con inteligencia, pero no hay duda que debe llevarse a cabo, hay que favorecer a las autoridades y a la democracia locales, pero hacerlo de tal manera que se disminuyan los riesgos que esto implica.

iii) Desregular. El término ha sido utilizado frecuentemente por una gran cantidad de especialistas, particularmente economistas, y quizás algunos, inclusive los expertos lo han entendido como eliminar reglas. Nosotros en lo particular desregular lo entendemos como: 1) Eliminar ciertas normas innecesarias por reiterativas, 2) Simplificar las existentes hasta llegar a un punto de equilibrio de máxima eficiencia y mínimo de costos, 3) Codificarlas, crear un lenguaje común que permita entender la desregulación como un proceso claro, definido y único.

4) Revisar los mecanismos de su creación. La desregulación, si bien tiene el sano principio de mejorar puede en ciertos casos o en ciertas formas no estar justificada.

En esencia, desregular no debe suponer la ausencia de normas, sino su disminución cuantitativa para una mejoría cualitativa del conjunto de la Administración Pública Federal.

iv) Simplificación y servicio al público: En los países anglosajones y nórdicos, se ha puesto en boga la noción de "cliente". Este concepto, si bien no es el más adecuado para definir a aquellos a quienes la Administración Pública se dirige si es útil para comprender que el servidor público está para satisfacer las demandas de la sociedad y que la sociedad en general es "un cliente" al que hay que dejar satisfecho para mantener su predilección. El concepto puede parecer forzado a quienes insisten en dividir la administración de la política. Los críticos seguramente afirmarían que es insuficiente, pues la connotación del término no da cuenta de la multitud de formas en las que la Administración Pública se relaciona con la sociedad. Sin embargo, dicho término es muy útil, pues inculca en el servidor público el sentido de eficiencia y eficacia hacia su administrado, carencia típica en el actuar cotidiano de nuestros colegas, y refleja además una actitud extrovertida de la Administración Pública hacia la sociedad a la cual sirve. A la enorme "clientela social".

Las primeras atribuciones del Estado son las de mando y representatividad para el mantenimiento de sí mismo así como para la seguridad y el orden público de la sociedad de la cual emana.

Cuando hablamos de "clientes" nos estamos refiriendo a los ciudadanos, a los administrados y lo que importara siempre a final de cuentas es tomarlos como la referencia esencial de la acción administrativa.

La consulta y la simplificación de trámites, la mejoría de los locales de atención, y en general, una renovada actitud de servicio son todas acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

v) Evaluación y transparencia: Una Administración Pública que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al escrutinio de sus acciones. Esta ya sea que se realice por el Poder Legislativo o por el Poder Judicial, por la sociedad misma; a través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, etc. Es importante que siempre se canalice a la instancia adecuada, que no intervenga el Ejecutivo cuando no le corresponda, que no haya "juez y parte", que la sociedad toda pueda sentir confianza en su gobierno.

La modernización administrativa, a su vez, modifica patrones de comportamiento político referentes a las formas y mecanismos de interacción de la ciudadanía con la autoridad.

En este contexto la modernización de la Administración Pública debe entenderse como un proceso de cambio necesario mediante el cual ésta aumenta su eficacia mediante la

profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos que la acerquen a los grupos sociales para atender mejor las necesidades de aquellos y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional.

Además, la administración moderna, en su organización y funcionamiento ha de estar encuadrada en el marco del Estado de Derecho. Es decir, dentro de una organización político-jurídica derivada de un orden constitucional que sea resultado de la voluntad popular y en particular de un Poder Ejecutivo, constreñido a reglas jurídicas de aplicación práctica y real que delimiten su actuación y regulen el desenvolvimiento de la función pública.

El Estado de Derecho expresa una organización del poder apegada a la legalidad, es decir, a disposiciones precisas que rigen su actuación, en oposición a los regímenes arbitrarios que funcionan al margen del marco legal.

El Estado de Derecho, además de regular la actividad de los gobernantes y de la Administración Pública establece un régimen de obligaciones y derechos aplicable a las relaciones civiles de las personas y concentra el poder coactivo del Estado bajo la titularidad de los órganos específicamente previstos para tal fin.

La función de hacer observar las leyes se rige también por normas específicas que concentran el uso de la fuerza y por ello, impiden que en una sociedad existan formas de justicia privada, y actos ejercidos fuera del orden jurídico por personas o entidades no previstas en la norma. Una consecuencia fundamental del Estado de Derecho es que confiere certidumbre jurídica, es decir, hace previsible los efectos legales de los actos de las personas y de la administración. Los cambios que la modernización implican en lo que respecta al seno del Estado mismo deben basarse en la legalidad y han de transitar por las vías establecidas por las propias leyes, aún para crear un nuevo derecho que lleve a la transformación de las instituciones que la evolución de la sociedad demanda.

Tras leer el contenido de estos dos apartados del presente capítulo podemos darnos cuenta que hablar de "Modernización" es un término demasiado amplio. Su aplicación es posible prácticamente en todos los ámbitos de la vida del país y por lo mismo su manejo es difícil, pero lo que sí resulta claro de entender es que el enfoque del término se ha centrado al hecho de que México necesita renovar sus estructuras para poder integrarse al nuevo mundo que se está redefiniendo en la última década de este siglo.

La preocupación central de los "modernizadores" se ha enfocado al aspecto económico y como hemos comentado en este apartado, esta meta prioritaria sólo es posible mediante el cambio tecnológico. Entre esas tecnologías de posindustrialización nosotros consideramos que «

Desarrollo Organizacional puede colaborar en la renovación de nuestras organizaciones, tanto públicas como privadas.

La modernización abarca también el terreno de la democracia y la pugna que se ha despertado entre las burocracias rígidas y muchas veces ineficientes y la sociedad civil organizada que reclama mayor representatividad. En esta pugna, el Desarrollo Organizacional con su enfoque humanista y conciliatorio ofrece también sus herramientas para el arsenal de los negociadores, que sin romper la estabilidad del sistema deberán lograr el reencuentro y cooperación entre sociedad civil y sociedad política.

Modernidad inslútil, es un término amplio; el Desarrollo Organizacional también. Los ámbitos de injerencia de ambos son enormes y la posibilidad de especificar terrenos de acción concretos desviarla o ampliarla en exceso la extensión del presente trabajo.

Esperamos la comprensión de la honestidad de este razonamiento por parte de los que valorarán la presente investigación.

Pero por el momento pasaremos a comentar las circunstancias que en los últimos años han retrasado y desgastado a nuestro país, tanto en lo económico como en lo político y cuya explicación podemos encontrar fundamentalmente en la crisis económica mundial que inicia en los años setenta y que estalla y degenera en la "década perdida" para Latinoamérica, coyuntura histórica en la que nuestra nación no pudo evitar verse incluida.

3.2 ANTECEDENTES DE LA MODERNIZACION

El mundo entero se encuentra inmerso en una vorágine de cambio. El agotamiento del Estado benefactor, el derrumbe de los regímenes de planificación central y la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo económico, político y social que ha tendido a denominarse "neoliberal" y que logre sacar adelante a los países desarrollados, subdesarrollados y al mundo ex socialista, ha colocado a la humanidad ante la imperiosa búsqueda de nuevas alternativas.

En el caso particular de nuestro país, se ha iniciado una renovación de las estructuras económicas, políticas y sociales, en donde el Estado y su Administración Pública en particular han sido iniciadores y guías de dicho cambio.

En primera instancia, la preocupación del actual gobierno ha sido lograr equilibrar la economía del país, en segunda brindar una mayor apertura, pluralidad y democracia. En tercera, el cambio social entendido como el reacomodo de las diferentes fuerzas y grupos sociales para que,

mediante la concertación logren la armonía necesaria para hacer posible la estabilidad, crecimiento y evolución del país.

La inquietud "modernizadora" es no solo válida sino indispensable. La misión que lidera el actual presidente Salinas, más que correcta es obligada.

México se está modernizando, sus estructuras políticas, económicas y sociales están cambiando y una punta de lanza en dicho cambio está siendo la Administración Pública. Sin embargo, dicha Administración Pública no ha empezado por modernizarse a sí misma antes de modernizar a la propia sociedad.

Nuestra actual Administración Pública adolece de un sinnúmero de deficiencias organizacionales. Sus estructuras son rígidas, sus recursos humanos en muchas ocasiones poco capacitados e indiferentes, quizá ignorantes al papel que están desempeñando en los vertiginosos cambios que el país requiere y está inmerso.

Los incesantes vaivenes que han hecho cambiar la faz política y económica del planeta en unos cuantos años no es efecto de la casualidad. El mundo entero ha vivido una crisis aguda desde principios de este siglo. La Primera y Segunda Guerras Mundiales son muestra palpable de los irreconciliables intereses que se han enfrentado en esta centuria.

En lo económico, las dificultades se acentúan en la década de los setenta. En los ochenta los países del Tercer Mundo, entre ellos México, son presos del desajuste estructural y de la crisis económica mundial.

Los años del Desarrollo Compartido, como se conoce a la administración de Luis Echeverría Álvarez, presidente de México de 1970 a 1976, no resolvieron las necesidades de desarrollo económico del país, ni mucho menos las desigualdades sociales y la pobreza.

En aquellos años, el "boom" petrolero mundial y la apertura de los créditos internacionales a naciones que como México, demostraron un potencial comprobable de hidrocarburos, abrió expectativas de desarrollo y crecimiento económico para el país en su conjunto. Desgraciadamente el experimento fracasó, el auge se convirtió en declive y los países que se endeudaron entraron en el caos. Paralelamente el esquema del Estado benefactor decayó también.

En 1982 los problemas que nuestro país había acumulado hicieron crisis. La economía estaba en ruinas, hubo una fuerte devaluación, no había reservas internacionales y prácticamente se

decretó una moratoria en el pago de la deuda externa. Del país se fugaron infinidad de capitales, la especulación sustituyó a la inversión. La inestabilidad económica y la desconfianza eran el pan de cada día.

Estamos en el fin del sexenio de López Portillo y el inicio del de Miguel de la Madrid (1982-1988) y desde un principio la situación era clara: el país urgía de una reordenación económica. Sin embargo, había más, aunque en esos momentos la coyuntura era tan crítica que lo que más se necesitaba era estabilizar la economía y en esa labor se centraron los esfuerzos de los tecnócratas de aquella época, podía predecirse que la nación en su conjunto también requería un cambio estructural y la Administración Pública en particular.

En los primeros años del gobierno de De la Madrid, se inició la contracción del sector público como una de las primeras alternativas de cambio. En los egresos de dicho sector hubo un ajuste muy importante y drástico, el gasto programable, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), pasó del 27% en 1982 a 18.0% en 1988.

A la par de esta reducción se inició un esfuerzo para mejorar los ingresos públicos. Estas medidas, por desgracia, fueron insuficientes, pues la caída internacional de los precios del petróleo arrastró a México al caos económico nuevamente. En 1988 el país perdió 6 puntos del PIB.

Ya con anterioridad se había vuelto claro para el gobierno que era necesaria la diversificación comercial y el derrumbe de las barreras que mantenían a la economía cerrada ante la competencia del exterior.

En este sentido el gobierno realizó una doble maniobra: En 1985 se dio inicio a la apertura comercial y en 1986 México se adhirió al GATT. Ambas acciones llevaron como propósito contribuir a la búsqueda de estabilidad al pretender mediante la apertura al exterior poner un tope a los precios internos de los bienes comerciales.

A mediados de sexenio, la situación económica del país parecía empezar a controlarse, pero a fines de 1986 y en 1987, México volvió a entrar a una turbulencia, la inflación se disparó y la actividad económica descendió. El crecimiento económico fue negativo. La nación entera se hallaba al borde de la hiperinflación, del caos económico, de amenazas inclusive a la paz social.

Ante lo desesperado de la situación económica el gobierno de De la Madrid optó por un plan de choque al que bautizó como "Pacto de Solidaridad Económica" y que consistió básicamente en congelar precios y salarios a la par que se provocó un deslizamiento controlado del tipo de cambio. La medida, que dicho sea de paso inauguró el término "concertación" tan en boga durante el presente sexenio salinista, ya que teóricamente concilio los intereses del sector

gobierno, sector privado y sector social, que a pesar de los constantes llamados del primero a la estabilidad y buen entendimiento, estaban al borde de estallar en una verdadera pugna.

El Pacto de Solidaridad, a pesar de que se le vaticinaban pocas probabilidades de éxito, pues planes semejantes ya habían fracasado previamente en Argentina y Brasil, triunfó en su objetivo central de estabilizar las principales variables macroeconómicas para poder iniciar una seria lucha contra la inflación.

Mediante el Pacto se logró que la inflación de 1988 fuera del 51.7%, cuando en 1987 había alcanzado el 159.2%. En 1988 hubo un crecimiento del 1.7% en el PIB cuando en el año anterior había sido de -.2%. Además y sobre todo: se recuperó la confianza en que México podía entrar en una etapa de estabilidad.

A pesar de estos logros, el diagnóstico de la situación del país en 1989 señalaba aún serios problemas. El haber logrado controlar la inflación en 1988 al 51.7% era un avance, pero no dejaba de ser algo un tanto artificial, pues en mucho el Índice Inflacionario se había logrado reprimir mediante el control de precios y salarios, además: un índice del 51.7% estaba disparado de cualquier posibilidad de competencia comercial con el exterior, amén de la constante incertidumbre de tener que devaluar la moneda. Por si esto fuera poco, el poder adquisitivo de la población se había deteriorado marcadamente. La transferencia de recursos al exterior era en promedio de 6 puntos del PIB.

El deterioro de los términos del intercambio del comercio exterior mexicano seguía siendo dramático; las fuentes internacionales de crédito se hallaban cerradas, las tasas de interés se habían disparado y los años de crisis habían vuelto más deficiente la infraestructura productiva. Las bases sociales y la credibilidad política seguían siendo muy frágiles.

Para 1989 la nueva administración ha logrado equilibrar la economía y ha iniciado un proceso para consolidar permanentemente finanzas públicas sanas y poder reactivar la actividad económica. Ha llegado el momento de pensar en un plan más general, más a largo plazo, más completo.

Es entonces cuando nace la "modernización" como concepto acuñado por los ideólogos del gobierno y que si bien no deja de ser un tanto populachera la manera en que el término se ha manejado para el prestigio del régimen, pone en evidencia la necesidad de reestructurar e inclusive sentar nuevos cimientos en la vida económica, política y social del país.

El imperativo de la modernización va aparejado al devenir de los cambios mundiales más recientes. El derrumbe de las economías centralmente planificadas y la caída del totalitarismo

como opción ideológica que las sustentaba. Al comprobar en el inmenso laboratorio que es la sociedad entera la incompatibilidad de una economía estatizada con una vida política democrática y una sociedad plural, el capitalismo democrático se consolida, al menos para el futuro previsible como el único modelo viable de sociedad moderna.

Dicho capitalismo democrático es aspiración del actual régimen. Sin embargo, los preceptos que este debe cumplir para acercarse a tal modelo son:

1) Una economía basada de manera predominante en los incentivos y señales del mercado, 2) Un sistema político democrático, es decir fundado en el respeto a los derechos de los individuos a la vida, la libertad y la búsqueda de su propia felicidad personal, 3) Un sistema plural de instituciones culturales y morales motivado en los ideales de libertad y justicia.

El actual régimen parece tener intención de enfocarse a este esquema. Sin embargo, de ser así, es importante que el gobierno tome conciencia que el reto de construir la modernidad consiste en edificar una sociedad nueva.

La rigidez de aparatos productivos obsoletos, así como políticos y sociales, preservados artificialmente por el aislacionismo proteccionista ha sido demasiado costoso. Los cambios radicales a que nos lleva la posindustrialización de la economía mundial requieren ciertamente ante todo la estabilidad de la nuestra para poder integrarse a aquellas, pero necesita también dejar atrás el aislacionismo.

El proteccionismo y el intervencionismo estatal excesivo en nuestro país, inicialmente exitoso bajo las condiciones de excepción creadas por la segunda guerra mundial, tíoquearon la capacidad de nuestra nación para integrarse a un mundo de la posguerra y adaptarse con éxito al derumbe del orden económico mundial en los 70's.

En 1971, año que marca el fin del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods y las alzas de los precios del petróleo en 1971, 1973 y 1979-80, produjeron una combinación de recesión con inflación a nivel mundial que estalló en la década de los 80's y hundió a América Latina entera. Por supuesto a México también. La crisis económica que se desató en todo el subcontinente puso en claro durante la llamada "década pérdida" que el modelo de Estado benefactor se había agotado.

Ante estas nuevas circunstancias de crisis económica, el Estado inició la redefinición de su papel en la sociedad entera, sobre todo en el aspecto productivo. Es entonces cuando se empieza a hablar de un Estado adelgazado que a la vez sea lo suficientemente fuerte para

atender con eficacia a sus responsabilidades sociales. Es en ese momento que se empieza a hablar de la necesidad de "modernización".

La "década perdida" lo fue sin embargo, en el aspecto económico. La sociedad siguió avanzando a pesar del deterioro en los niveles de vida. La población creció, surgieron y desaparecieron capas sociales, se rompieron viejos moldes de movilidad social, se multiplicaron los cuatros con una mayor calificación laboral pero que las alicaldas economías no les permitieron encontrar colocación, nuevas industrias a pesar de la difícil situación latinoamericana se instalaron en nuestros países y éstas se vieron rezagadas tal vez, pero no sustraídas a la globalización mundial.

Todas estas importantes transformaciones sociales ocurrieron de manera acelerada y produjeron la irrupción simultánea de un esquema socioeconómico lleno de nuevas demandas y necesidades sociales, aunque con desalentadores signos de empobrecimiento. La configuración de esta nueva dinámica, de esta nueva tensión entre la modernización en lo económico y el persistente rezago en lo social se tradujo en nuevas formas de expresión y participación, tanto en la sociedad civil como en la política. Esta circunstancia obligó al Estado a reconsiderarse a sí mismo como tal, a redefinirse y acuñar una nueva propuesta.

El Estado modernizador es neoliberal en lo económico, pero subsidiario y solidario en lo político y social.

En la nueva propuesta de Estado modernizador nacen dos conceptos: la concertación y la solidaridad. En el primer caso, el Estado fomenta la participación organizada de la sociedad. En el segundo, la solidaridad resulta de un principio nuevo de gestión pública y principios de gobierno. Contra las tendencias del paternalismo autoritario y burocrático, los grupos que reclaman satisfacer legítimas necesidades y aspiraciones que el viejo molde estatal ya no puede responder encuentran ahora una nueva instancia.

"La modernización del Estado nace entonces en la necesidad de renovación de estructuras, sobre todo en lo económico, pero también como un imperativo de cambiar sus instrumentos de gestión para propiciar la liberación de las energías de la sociedad civil en sus ansias de participación, al tiempo que se busca promover una asignación óptima y una administración eficiente de los recursos públicos" (5)

Como ha afirmado Ernesto Zedillo: "La reforma del Estado es un proceso de alcance internacional que está afectando tanto a países de economías en desarrollo como a naciones de economías poderosas."(6)

En América Latina en general, la reforma del Estado ha asumido características bien diferenciadas que varían según la historia nacional, la disponibilidad de recursos, la composición demográfica, la situación de la planta productiva y la articulación política de las fuerzas sociales. En particular, en el caso de México, la reforma del Estado que impulsa el gobierno del presidente Carlos Salinas comprende dos procesos simultáneos e igualmente importantes: por un lado da cauce a una mayor autonomía de la sociedad civil que se expresa en nuevas organizaciones y nuevas demandas sociales, por otra parte, redefine los límites de intervención estatal para dejar atrás el esquema benefactor, subsidiario de control de las esferas económicas y permitir una mayor participación del mercado.

Tras analizar la perspectiva de diversos autores, nosotros concluimos que el ideal del estado modernizador es que, sin perder la rectoría del actual proceso de cambio se logre la reordenación de los espacios de influencia en lo público a la par que se amplíe controladamente la esfera de acción de la sociedad.

En otras palabras, el Estado modernizador desea precisar la extensión y dimensión de la gestión pública a las necesidades actuales del país, para intervenir con mayor selectividad y precisión en el actuar de la sociedad civil.

Esta necesidad de reorganizar la gestión pública lleva a un proceso de cuidadosa pero creciente democratización, tanto de organizaciones sociales, sindicales y el partido del Estado mismo, a la par de la renovación de las gastadas estructuras productivas.

3.3 EL CAMINO A LA MODERNIDAD

No solamente México, sino en general toda América Latina vivieron la década de los ochenta en medio de un contexto adverso, producto de la recesión internacional más fuerte de la posguerra, acompañada de tasas de interés extraordinariamente altas y de una acentuada caída de los precios de las materias primas.

El impacto de este conjunto de factores se pronunció por la tendencia explosiva del endeudamiento externo y la poca flexibilidad de las estructuras exportadoras para adaptarse a las transformaciones internacionales.

A partir del cierre brusco del mercado internacional de capitales a fines de 1982, los países de la región han estado sumergidos en una secuencia de programas económicos de ajuste cuyo desempeño relativo ha sido muy diverso; sin embargo, común a ellos es la fuerte correlación entre endeudamiento y crecimiento extensivo a la transferencia neta de recursos al exterior como proporción de las exportaciones.

Al iniciar los años noventa, las secuelas de la crisis persisten. En la mayoría de las economías latinoamericanas, la carga de pasivos sigue siendo excesiva, el cierre de financiamiento externo se vuelve crónico, así como la falta de dinamismo en la exportación y los desequilibrios permanentes en la balanza de pagos.

Todavía en 1990 el nivel de actividad decayó. Con ello, la tasa de crecimiento de largo plazo (de 1980 a 1990) se redujo a solo 1.2% anual, a la vez que el producto por habitante continuó su descenso ubicándose en un nivel de 10% inferior al del decenio anterior.

La deuda externa nominal de la región aumentó a 423,000 millones de dólares. El factor que más contribuyó a esto fue que la mayoría de los países no pudieron cumplir con su servicio incurriendo en 1990 en una morosidad de 11,000 millones de dólares. Los procesos inflacionarios, el control de la demanda agregada y los ajustes fiscales se han combinado con pocas excepciones en la acumulación de atrasos en su servicio.

"La crisis no sólo se ha revelado en la caída del producto, sino también en el deterioro de la mayoría de los indicadores como el aumento del desempleo y la inflación, la disminución de los salarios reales, la caída de la inversión y serios problemas de la balanza de pagos". (7)

Uno de los fenómenos que más llama la atención del decenio de los ochentas es, en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población. Por otro lado, se dio un fenómeno paralelo, el del debilitamiento del sector público, que llevó al recorte de la asignación presupuestaria en áreas consideradas más prescindibles, pero cuyo costo social es alto: la inversión pública y el gasto social.

En México, al igual que otros países de la región, el combate a la pobreza está en el centro de las estrategias de desarrollo. La pobreza es un fenómeno que tiene que ver con rasgos estructurales, por ello tomar la senda del crecimiento con estabilidad implica tener en cuenta experiencias y corregir algunas políticas ajustándolas a la realidad y a los diversos recursos disponibles.

El proceso de modernización económica que realiza México ha hecho necesario revertir la transferencia de recursos al exterior.

Durante 1990 se llevó a cabo una de las acciones más trascendentales del gobierno actual, la firma del acuerdo con la banca acreedora que formalizó la reestructuración de 48,231 millones de dólares de la deuda pública externa. Con ello, el valor de la deuda histórica acumulada se

redujo en más de 20.000 millones de dólares, disminuyendo lo que se debe en relación con lo que se produce. Su saldo, en término del efecto económico neto equivale a pasar del 60% del producto a fines de 1988 a cerca de 40% en marzo de 1990.

El efecto combinado de reestructuración y deducción del principal, así como la disminución en el pago de intereses hace que la transferencia neta de recursos al exterior se reduzca en un promedio anual de 4,000 millones de dólares de 1990 a 1994.

Respecto a los beneficios indirectos, conviene mencionar que el carácter multianual de la renegociación de la deuda elimina la incertidumbre propiciada por las negociaciones periódicas y que la reducción de la transferencia de recursos al exterior provoca un efecto muy positivo en la confianza, manifestándose en el incremento en el ahorro interno, disminución de las tasas de interés internas en términos reales, aumento de la inversión, y repatriación de capitales por mencionar algunas de las más importantes.

En 1990 la inversión privada creció en 13.6%, (Índice cercano al reportado durante los años del auge petrolero) y la inversión pública tuvo aumentos significativos sin repercutir en la demanda agregada en razón del superávit operacional de las finanzas públicas.

En las raíces de la crisis de 1982 se encontraba el desequilibrio fiscal con un déficit financiero de 16.9% del producto. Una disciplina fiscal basada en el aumento de los ingresos y disminución de los egresos programables permitió la baja sustancial del déficit a 3.9% en 1990.

Los ingresos consolidados del sector público en 1990 aumentaron 5.3% en términos reales, lo que incrementó su proporción en el Producto Interno Bruto de 32.3% a 33.3%. Si bien es importante el monto, lo es más el cambio de la estructura de las erogaciones públicas a favor del gasto programable y de la inversión.

La estabilización del nivel de precios y de las principales variables financieras es fundamental. El mismo presidente Salinas ha señalado que una economía que funciona es, ante todo, una economía con estabilidad.

Otra acción importante del presente régimen ha sido liberar al Estado de aquellas entidades que consumían al erario y recargaban ineficientemente las obligaciones públicas. Se ha realizado un gran esfuerzo para reducir las empresas paraestatales, las que en 1982 eran 1,152 y ahora, hasta el momento de realizar la presente investigación suman 285. Muy significativas han sido las ventas de los bancos y de la empresa de Teléfonos de México, pues permiten un ahorro al gobierno por los subsidios a empresas y asunción de pasivos que dejará de realizar.

El gobierno mexicano ha logrado estabilizar la economía con disciplina fiscal y con el acuerdo general de los sectores económicos.

Sin embargo, estos logros son solo parte del camino. El país necesita además de la estabilidad económica y de los planes a largo plazo de un aparato productivo competitivo, un sistema claro de reglas económicas, facilidades para la innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y renovadas formas de asociación para la producción de bienes públicos o privados.

No constituyen ya por sí solos, factores decisivos de competitividad hoy en día, las políticas gubernamentales tradicionales de protección, promoción de exportaciones y subvenciones. Más aún, en muchos casos pueden incluso constituirse en obstáculos para la competitividad de las naciones, sectores e industrias a las que se pretende beneficiar, en tanto que distorsionan la asignación de recursos, reducen la eficiencia y eliminan incentivos para la innovación y la elevación de la productividad en el largo plazo. Demostración de lo anterior es que en los últimos veinte años, los sectores menos competitivos son los que tienen más intervención por parte del gobierno.

El comercio internacional y los flujos de inversión se han convertido en mecanismos de gran importancia para elevar la productividad y el bienestar de nuestras naciones en la medida en que inducen la especialización productiva, contribuyen a incrementar las exportaciones de los sectores más productivos y permiten importar los bienes y servicios en los que el país en cuestión es menos productivo. De esta manera, la actividad comercial, tanto de la importación como la exportación son factores integrales del crecimiento de la productividad.

Como los recursos de una nación son limitados, lo mejor es que se apliquen a los usos más productivos. La ilusión de la autarquía productiva es ya del todo insostenible y es indispensable admitir que un país no puede producir todos los bienes y servicios que necesita. Así como el comercio internacional y la inversión pueden mejorar la producción nacional, cualquier país que ingrese en el concierto de la competencia internacional, debe tener claro con qué capacidades cuenta para elevar de manera sostenida su tasa de crecimiento y sus niveles de productividad.

Así como hay diferencias entre sectores y ramas de un país, la competencia internacional genera puntos medios mínimos de productividad para cada sector en relación con los niveles extranjeros, que de no alcanzarse y mantenerse conllevan una pérdida de competitividad y a la larga, una reducción de la tasa de crecimiento.

En este sentido, es difícil exagerar el decisivo papel de la innovación y el cambio tecnológico para obtener niveles eficientes de productividad, competitividad internacional y prosperidad económica. Estos resultados son sin duda más duraderos que depreciar la moneda, por ejemplo, como una forma de enfrentar las diferencias de productividad frente a los competidores internacionales. Así como el comercio internacional y la inversión pueden mejorar la producción nacional, cualquier país que ingrese en el concierto de la competencia internacional debe tener claro con que capacidades cuenta para elevar de manera sostenida su tasa de crecimiento y sus niveles de productividad.

Al respecto es fundamental señalar que el eje de la productividad y de la tasa de crecimiento radica en la producción de técnicas y tecnologías del complemento que se logra con la adaptación y la asimilación de éstas, así como en la capacidad de perfeccionar la innovación para mantenerse como líder o por lo menos en el nivel medio mínimo de productividad indispensable para competir en el comercio internacional.

Lo anterior implica la necesaria formación de recursos humanos competitivos de acuerdo a las necesidades de capacitación y competencia con otras naciones. Parte importante de la modernidad es el perfeccionamiento de la productividad que resulta del esfuerzo que se hace en determinados sectores y segmentos nacionales y sobre todo, frente a los competidores extranjeros para crear y mejorar los productos y procesos.

El cambio tecnológico es ya un proceso generalizado en el mundo, y aunque no en todo el globo se ha consolidado de la misma manera es continuo. La antigua distinción entre sectores de alta y baja tecnología ha dejado de ser relevante ante nuevas tecnologías de rápida difusión y amplias aplicaciones. La producción de nuevos productos y procesos con base en el cambio tecnológico hace posible compensar la escasez de otros factores. Hoy en día son más importantes la tecnología y las técnicas para producir eficaz y eficientemente que el mero acceso a la utilización de sus productos.

Las ventajas competitivas más sólidas se fundan actualmente en la capacidad para innovar en la búsqueda de nuevos métodos para competir y de mejores medios para luchar por los mercados. El proceso de innovación incluye, además de nuevas tecnologías, nuevos métodos, el diseño de nuevos productos y procesos de producción, las estrategias de mercadeo, las formas de capacitar al personal y las capacidades para organizar todos los elementos de la actividad empresarial.

La investigación científica y la modernización tecnológica son herramientas claves para el progreso social y económico de nuestro país. El avance en estos campos es crucial para el

desarrollo de la economía nacional y para una mayor competitividad que responda a la globalización mundial de la economía.

Uno de los renglones esenciales de la modernización económica se refiere al impulso de la ciencia y la modernización tecnológica. En el mundo contemporáneo, ambas constituyen los ejes del gran dinamismo para la posición competitiva de las empresas, ramas industriales y países enteros. En ese aspecto, México necesita modernizar con prontitud y eficacia su política nacional de ciencia y tecnología.

Las ventajas competitivas que determinan los niveles mínimos de productividad media internacional por sectores y segmentos industriales en el mundo moderno actual dependen de un proceso dinámico de cambio tecnológico. Sólo de ésta manera podemos lograr un espacio en el concierto económico internacional en reestructuración. En la dinámica de la formación de una nueva división internacional del trabajo. Solo así, mediante el desarrollo del conocimiento científico de la ciencia básica y la modernización tecnológica tendremos los factores indispensables para alcanzar niveles de desarrollo que permitan poner al alcance de la población un mejor nivel de vida, meta fundamental de la modernización económica y sustento real a la modernidad integral.

3.4 PERSPECTIVAS DE LA MODERNIDAD

En 1968 se iniciaron los cambios estructurales que hoy vive el país intensamente y que en su conjunto dan forma a lo que conocemos como liberalismo social.

Desde el inicio de su mandato, el presidente Salinas se ha propuesto una profunda reforma del Estado mexicano, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, reducir el déficit fiscal y la inflación, sanear las finanzas públicas, racionalizar el ejercicio del presupuesto y reestructurar la deuda externa.

El Ejecutivo en su iniciativa y la Administración Pública como su herramienta han sido puntas de lanza que han abierto un nuevo sendero a nuestra nación en los ámbitos económico, político y social.

Se han sentado las bases para incorporar positivamente a México en las corrientes de progreso que transitan por el mundo, para lo cual, tanto en la Administración Pública como entre los particulares se llevan a cabo programas de productividad, calidad, capacitación especializada, desarrollo regional y mejoramiento tecnológico en las diferentes ramas de la producción y los servicios.

La reforma del Estado comprende la ampliación de la vida democrática del país y plantea una nueva forma de relación entre sociedad y gobierno, con base en el pluralismo, la emergencia de

nuevas organizaciones populares, una mayor participación de la sociedad y una opinión pública más despierta y activa.

La propia redefinición mundial política y económica que afecta al mundo entero obliga a nuestro país a integrarse a ésta si no desea quedar permanentemente retrasado y aislado al desarrollo. Ante esta circunstancia, la renovación tecnológica, tanto de reconversión industrial como en la manera de organizar el trabajo son fundamentales para poder llevar a cabo el cambio integral.

En especial, el paso del Estado benefactor al Estado solidario, como bien ha tenido a llamario el presidente Salinas implica una reorganización del mismo, donde el Desarrollo Organizacional puede ser un instrumento de gran utilidad.

La reubicación del Estado en la sociedad y la redefinición de la economía como proceso inicial en el camino a la modernidad integral ha sido largo. La desincorporación de empresas, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento del ahorro interno para lograr inversión y crecimiento a la par de procurar que la mejora de las variables económicas se refleje en la recuperación del nivel de vida de la población ha sido un camino arduo y doloroso cuyo frutos escasamente estamos empezando a cosechar como Nación en su conjunto.

La meta del actual gobierno, según lo estipula en su Plan Nacional de Desarrollo es lograr un crecimiento gradual del PIB que en 1994 alcance idealmente el 8% a la par de una inflación semejante a la de nuestros principales socios comerciales.

El esquema de concertación bajo el cual se ha movido el país ha permitido la estabilidad previa al cambio estructural integral. La propia concertación es parte de dicho cambio al haberse convertido ya en una manera de hacer gobierno.

El régimen salinista ha sido dinámico en su actuar: La venta de los bancos, la desregulación, la desincorporación de empresas paraestatales, y la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá por mencionar algunas de sus acciones concretas muestran palpablemente las inquietudes de alcanzar la competitividad y productividad que permitan al país el desarrollo económico que sirva como base para la modernidad integral.

El cambio estructural ha debido iniciarse en condiciones de agudo desequilibrio macroeconómico. Los efectos de condiciones internacionales adversas han sido resentidas particularmente por economías que como la nuestra se hallaba distorsionada, ineficiente y vulnerable frente al exterior y que venía soportando la carga de un endeudamiento externo excesivo. Disipado en gran medida en el múltiple apuntalamiento de tipos de cambio sobrevaluados.

Nuestro país, desacomodado a la competencia internacional, y con plantas industriales mal integradas y tecnológicamente atrasadas vive hoy el reto de conservar la estabilidad y procurar el crecimiento.

Para que este proceso tenga éxito, es necesario que el modelo en que se fundamenta la elección de estrategias y políticas esté a la altura y vanguardia de la nueva sociedad posindustrial a la que pretendemos integrarnos.

La reforma del Estado en México se lleva a cabo para alcanzar el desarrollo siempre y cuando se logren previamente cuatro objetivos esenciales:

- 1) La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo
- 2) La ampliación de la vida democrática
- 3) El crecimiento económico con estabilidad de precios
- 4) El mejoramiento del nivel de vida de la población, el bienestar social y la equidad sobre bases permanentes.

Solidaridad es un complemento muy importante de la política económica de desarrollo del país pues si bien a lo largo de la presente administración calista se han logrado metas importantes en materia económica, las cifras son engañosas, pues los logros cuantitativos han olvidado, quizás inclusive ignorado las necesidades de elevar el nivel de vida real de la población. El control de la inflación y la promoción del crecimiento son metas vanas si no se reflejan en mayor bienestar para la población en su conjunto, en especial para los sectores más desfavorecidos de la sociedad a quienes casi una década de constante decaimiento en el nivel de vida perjudicó de mayor manera. El propio coordinador del Programa Nacional de Solidaridad Carlos Rojas ha reconocido que "aunque los resultados macroeconómicos muestran signos de mejoría, tenemos muchos rezagos...el mayor problema está en la distribución del ingreso". (B)

El presente régimen ha actuado de manera inteligente, pues a la par que ha adoptado medidas drásticas en materia económica propias de un sistema de mercado, ha conservado ciertos rasgos del populismo que caracterizó a sexenios pasados para suavizar el descontento que las acciones de corte neoliberal pudieran provocar en la población más desfavorecida y así mantener el control político y la legitimidad del gobierno.

En este sentido Solidaridad es un programa de corte eminentemente político con un fin social. Sin embargo su origen es económico, pues como elemento del conjunto de la reforma del Estado de la que forma parte, no suprime medidas de asistencia social, por el contrario, pretende asegurar que lleguen a su destino eficientemente. Solidaridad se convierte así en un programa que a la vez que es popular maximiza la eficacia y eficiencia en la canalización del gasto público.

Además, con el Programa Nacional de Solidaridad, se pretende no sólo apresurar el paso en el combate a la pobreza, sino potenciar realmente el deseo de superación y la corresponsabilidad de los beneficiados que son a la vez participantes. Y más aún, la trascendencia de Solidaridad es que al haber vuelto participe a la población en la consecución de sus metas ha cambiado la relación entre el gobierno usualmente paternalista y la sociedad usualmente pasiva y ha conseguido en su campo de acción, lograr la ideal retroalimentación entre sociedad civil y sociedad política.

El actual gobierno ha dejado sentadas una serie de premisas de gran valor para lo que resta de su administración y de futuros sexenios. Nosotros citamos a continuación algunas de las que consideramos son las principales:

- 1) Es indispensable que en un país exista una estrategia de estabilidad económica antes que intentar propiciar el crecimiento económico.
- 2) El crecimiento económico carece de sentido si no propicia la elevación de la calidad de vida de toda la sociedad.
- 3) La política social debe corresponder biunívocamente con la modernización de nuestra planta productiva y con los objetivos de lograr una sociedad más equitativa.
- 4) El gasto social debe entenderse como una inversión que al mismo tiempo que mejore los niveles de vida promueva el desarrollo de la iniciativa, la creatividad y capacidades de las mayorías.
- 5) Sin una reforma presupuestal de condiciones de corto y mediano plazo, no es posible llevar a cabo exitosamente programas de erradicación de la pobreza.
- 6) Sin un esquema de concertación para la participación social, las estrategias de gasto social no alcanzan sus objetivos.

Asimismo, y en particular para avanzar en el campo de la justicia social se requiere:

- 1) Una reorientación en la manera de intervenir del Estado. Una gestión estatal de nuevo tipo que potencie el dinamismo y la participación de la ciudadanía en la búsqueda de bienestar social.
- 2) Cambios administrativos para lograr flexibilidad y efectividad. La reforma del Estado necesita de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas animadas en el nuevo impulso participativo de la sociedad.
- 3) Cambios en las instituciones administrativas para conjuntar a los sectores social y privado.
- 4) Que los recursos liberados por la renegociación de la deuda y aquellos derivados del proceso de venta o liquidación de empresas se destine a la creación de una infraestructura que no sólo propicie el crecimiento económico sino que se preocupe por el beneficio social creando empleos productivos y equilibrando el desarrollo regional.

5) Cambios en la mentalidad de los funcionarios del sector público para actuar de conformidad con las nuevas modalidades.

Del último punto en especial, se abre la concepción de una nueva Gerencia Social, que implica la operación coordinada y efectiva de las instituciones públicas para pasar de la gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental sustentada en la participación social.

El reto de México, de su gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad en general es construir la modernidad a partir de sociedades que se fundamenten en economías de mercado en sistemas políticos democráticos y culturas plurales con una constante preocupación porque la productividad vaya de la mano con la libertad, la equidad y la justicia.

Nuestro país requiere sostener el ritmo de cambio acelerado y profundo que ha tomado para eliminar definitivamente las condiciones adversas que han resultado de la quiebra de un modelo de desarrollo autárquico, cuya dinámica se agotó desde mediados de los años setenta.

Es indispensable emprender con decisión hondos procesos de modernización que partan del reconocimiento de que, en la globalización mundial, la verdadera riqueza de las naciones reside en la capacidad creativa y productiva de sus pueblos y que ésta requiere de instituciones económicas, políticas y sociales que propicien la inversión productiva y la innovación.

La manera más efectiva de que México avance hacia la modernidad integral consiste en profundizar la apertura a la competencia internacional para acelerar el desarrollo interno de más y mejores mercados que fortalezcan la economía, la coloquen a la vanguardia del cambio y sea posible sobre bases firmes la modernidad política y social.

Esto debe hacerse al tiempo que se consolida la estabilidad macroeconómica y se modernizan los instrumentos de gestión de que dispone el gobierno para estimular y orientar la actividad económica de los particulares a la par que se fomente el cambio tecnológico, industrial y organizacional.

Los procesos de transformación tecnológica global conllevan importantes implicaciones para la formulación de una estrategia de desarrollo a un largo plazo en un país que como México hoy atraviesa un intenso proceso de cambio, cuyo eje es la inserción plena de su aparato productivo en los grandes flujos del intercambio global. Las ventajas para competir en el actual periodo de la revolución mundial de la productividad están determinadas por las estrategias nacionales de desarrollo que permiten el surgimiento o adopción ventajosa de tecnologías avanzadas.

Una nación triunfa en la competencia global si establece las condiciones, el ambiente necesario para la innovación, el mejoramiento permanente de los factores productivos, la elevación de la productividad y el cambio tecnológico.

A la efectividad no sólo es decisiva la capacidad nacional para dotar a su aparato productivo de infraestructura fundamental, tal como la relativa a transportes y comunicaciones. Igualmente decisivos son la disponibilidad de especialistas y mano de obra capacitada, una sólida capacidad en investigación, tanto aplicada como básica, y una firme estructura académica de excelencia.

Para las industrias, el medio nacional representa la posibilidad de desarrollar ventajas sobre sus competidores. Sin embargo, ni el desarrollo de tecnologías, procesos, productos y la estrategia general de innovación para lograr crecientes tasas de productividad pueden darse, si no ubicamos históricamente y correctamente el papel de los apoyos que tanto el sector público como el privado deben dar a la investigación e innovación tecnológica industrial y organizacional, así como sus condiciones en cuanto a la formación de recursos humanos, ampliación y mejoramiento de la infraestructura científica y tecnológica.

La tecnología y el cambio tecnológico no pueden seguir siendo considerados una variable exógena para el desarrollo y la modernización económica de México y de los demás países de América Latina.

Nuestro país debe hacer de estos dos elementos factores esenciales para lograr ventajas competitivas y tasas crecientes de productividad. De otra forma, todos los esfuerzos en materia de política macroeconómica: desregulación, apertura, recuperación de las bases del crecimiento y combate a la inflación pueden verse revertidas por un deterioro del sector externo de la economía. Si no fortalecemos nuestra capacidad para innovar y sostenemos en el proceso de globalización. Si no dotamos a nuestras naciones de los factores que faciliten el avance tecnológico y sus condiciones óptimas de desarrollo, si no dotamos al país en su conjunto, tanto el sector público como el privado de los factores que faciliten el avance tecnológico y sus condiciones óptimas de desarrollo ni canalizamos los recursos suficientes para consolidar la modernidad quedarán en riesgo el logro de las aspiraciones de bienestar nacional.

La apertura y la modernización económica demandan actuar en dos sentidos: por un lado, generar, innovar, adquirir, difundir y adaptar tecnología, así como estimular las áreas de investigación y desarrollo facilitando por otra parte su estrecha articulación con el aparato productivo y por el otro no olvidar que el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe incorporar los objetivos del bienestar colectivo. Solo así los esfuerzos nacionales de aumentar la productividad y la eficiencia como estrategias para impulsar el mejoramiento social son congruentes con las aspiraciones de alcanzar la modernidad integral.

En México hemos comprobado que una estrategia de estabilización económica y de crecimiento son compatibles con programas sociales ambiciosos y realistas. Esta circunstancia no la

podemos olvidar durante un proceso de tecnificación cuyo fin último, desde el punto de vista económico debiera ser erradicar la pobreza y generalizar la justicia social.

Por parte de la modernización política "la Administración Pública no puede compensar las desviaciones de un sistema político autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil, basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos. La Administración Pública puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa" (9)

Es misión también de dicha administración el impulsar una cultura de la evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos para nutrir así un debate público serio y sustentando.

"Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere" (10).

En su misión modernizadora ésta ha de incrementar la capacidad de las instituciones públicas en primer término, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones.

En la complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades de nuestro tiempo se vuelve fundamental incorporar recursos técnicos avanzados. Sin embargo, la tecnificación aunque es un medio imprescindible para el progreso económico, no debe de pasar a sustituir ni la esencia política de la administración ni a desvirtuar el carácter político de los procedimientos de que ésta se sirve. Es además muy importante que la absorción de nuevas técnicas vaya acompañada de una adaptación a las características de nuestro país y a la naturaleza de los problemas que pretenden resolver.

El carácter específico de cada realidad hace necesario un proceso de apropiación del recurso tecnológico, tal es el caso del Desarrollo Organizacional. Sin embargo también es necesario creer en la capacidad de los que lo adoptarán. Es fundamental partir de la aceptación de la capacidad creativa de los destinatarios y de su aptitud para incorporar los nuevos conocimientos y aplicarlos en la solución de sus problemas.

La modernización, por otra parte, no sólo significa la capacidad para incrementar la eficiencia, sino que abela también al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad.

Una administración moderna mantiene vivos los anhelos y el horizonte de la comunidad, y al mismo tiempo guarda una debida prudencia respecto de los compromisos que adquiere, pues estos han de corresponder a los medios de que dispone y a su capacidad de realización

De cualquier Administración Pública los gobernados esperan una aptitud para construir y sustentar una visión global que comprenda el conjunto de los problemas y asuma con responsabilidad y profesionalismo los retos que le son ineludibles. Actualmente la evolución de la sociedad humana ha hecho más interdependientes a los individuos, a los grupos, a las comunidades, ciudades y países. Las decisiones no pueden tomarse más con base en perspectivas parciales, porque los factores que las conforman trascienden las fronteras políticas locales. Un reto fundamental es hacer compatible la vigencia del principio de soberanía con la aptitud para interactuar con otros órdenes también soberanos bajo el imperativo de servir a la Nación en su conjunto y sin olvidar que el compromiso es ante todo ante ella más que a la complementariedad de intereses de pequeños grupos.

"La globalización no debe suponer una homogeneización social y política. En ésta jamás debe olvidarse el respeto y la afirmación de las diferencias como condición de la interacción respetuosa y mutuamente provechosa. El verdadero progreso habrá de pasar por el respeto a la pluralidad".(11)

La Administración Pública nunca debe ser vista como un ente ajeno al diario actuar humano de la sociedad. La Administración Pública está compuesta por personas cuyo comportamiento configura el perfil de las instituciones, por ello, el administrador moderno, no obstante su desarrollo intelectual y profesional, ha de tener conocimiento de y respeto por la cultura a la cual pertenece. Igualmente deberá reconocer las inercias que lo atan a modelos autoritarios y lo llevan a reproducir sistemáticamente esquemas paternalistas de subordinación. Su práctica profesional debe permitirle conciliar el respeto al orden jerárquico, con la capacidad para estimular la creatividad que le permita introducir innovaciones a la luz de la reflexión y del pensamiento crítico.

Democracia, justicia y derechos humanos son demandas políticas fundamentales de nuestro tiempo y constituyen principios orientadores de la Administración Pública moderna. En los últimos tiempos los gobiernos se han visto cada vez más obligados a respetar y ampliar el principio de su origen democrático.

Frente a la arbitrariedad y el abuso del Estado autoritario, surgen y se desarrollan las garantías individuales en la línea clásica del liberalismo, haciendo énfasis en el derecho a la vida, en la libertad de conciencia, de expresión y de asociación en la igualdad jurídica de los ciudadanos. En una etapa subsecuente, cuando aparecen las injusticias derivadas del desarrollo del capitalismo, surge el Estado de bienestar que parte de la idea de que, más allá del individuo, es también necesario impulsar el bienestar general de la sociedad. De esta manera se establecen modalidades al derecho de propiedad en función del interés público y se reconoce una nueva categoría de derechos que son los derechos sociales a la educación, a la salud, al trabajo, etc.

Hoy en día se habla de un nuevo tipo de Estado entendido como neoliberal que desechando los viejos conceptos de populismo y paternalismo, pero retomando la subsidiariedad como norma para que en un régimen con un sistema de mercado y agentes económicos libres no exista el desamparo y ansiedad que la mecánica que dicho mercado impone.

La participación ciudadana, la profesionalización del servicio público, la innovación tecnológica y la transparencia política son a nuestro juicio los más importantes procesos mediante los cuales se lleva al cabo la modernización de la Administración Pública. Son también los elementos a partir de los cuales analizamos y entendemos la naturaleza y funcionamiento de cualquier burocracia y su relación con el ámbito de la política. Una vez más hemos de recordar que administración y política son términos íntimamente relacionados y que no pueden desvincularse. Tanto en el orden conceptual como en el de la práctica es difícil establecer deslindes de fronteras.

Uno de los desafíos centrales del Estado moderno es justamente el de lograr un equilibrio sano y viable que permita una administración firme y competente sustentada en una amplia y ordenada participación ciudadana. Tal es el reto de la modernidad económica y su instrumento la tecnificación humana e industrial. A la par, pero sustentándose en la primera está el compromiso de la modernidad política y social. Este es el reto de nuestro tiempo ante el cual proponemos como una de tantas herramientas en el campo de la organización humana al Desarrollo Organizacional, para aplicarlo en la reordenación de la Administración Pública en particular y como participe en el tránsito de nuestro país a la modernidad integral.

3.5 Organizaciones y cambio social

En el presente capítulo hemos planteado de manera general la redefinición política y económica que vive el mundo entero y la respuesta que nuestro país ha dado a dichos cambios del devenir histórico mundial.

En esta vorágine de cambio a la que el país ha tenido que entrar se ha hecho especial énfasis en modernizar la estructura de las bases productivas e insertar al país en el concierto internacional volviendo a la economía más competitiva y ofreciendo bienes y servicios de mayor calidad, nueva fórmula que viene a sustituir esquemas anteriores donde la base competitiva del país se fundamentaba en la oferta de mano de obra y materias primas a bajo costo para el mercado internacional.

La nueva realidad que vive el país nos obliga a implementar nuevas tecnologías que permitan aprovechar en el nuevo contexto los recursos de los que el país dispone. Esto incluye una nueva

forma de administrar las organizaciones y en el caso específico de nuestra investigación, las organizaciones públicas.

En la realidad concreta de nuestro país, poseer la tecnología productiva de naciones del Primer Mundo es un sueño idealista a corto y aun al mediano plazo: pero no sucede lo mismo con la tecnología administrativa, la cual puede ser implementada en un tiempo menor en nuestras organizaciones. Los recursos humanos y financieros que se necesitan para implementar, en el caso de nuestra propuesta, programas de Desarrollo Organizacional, es incomparablemente más barato y factible que contar en un corto plazo con tecnología de punta.

El hecho de que planteemos al Desarrollo Organizacional como una de las alternativas para iniciar el cambio que permita a México integrarse exitosamente en la nueva redefinición mundial, parte de la premisa básica de considerar que es el factor humano un determinante básico en el desarrollo y prosperidad de una Nación.

Los programas de eficientización administrativa pueden y de hecho han surgido de manera espontánea en diversas organizaciones del país. Sin embargo, nosotros consideramos en el presente trabajo de investigación que el impacto de este tipo de programas sería mucho mayor y mejor encauzado si la Administración Pública, eje de la actividad económica y política del país fuese ejemplo de cambio para otras organizaciones de carácter privado y para el conjunto de la sociedad misma.

El razonamiento que nos hace considerar lo anterior parte del principio que afirma que el cambio, entre mayor sea el nivel o jerarquía de donde provenga, mayor será el impacto que tendrá en el resto de los elementos del sistema. En el caso particular de esta investigación ¿no es acaso la Administración Pública la más alta instancia de nuestras organizaciones? ¿no es el eje bajo el cual giran el resto de las organizaciones privadas? ¿no tiene acaso la función vital de ser punto de enlace entre sociedad civil y sociedad política?. Siendo afirmativos los cuestionamientos anteriores no nos cabe duda que la Administración Pública mexicana tiene la obligación de renovarse a sí misma en su interior y de ser agente de cambio positivo e influencia para el resto de las organizaciones de nuestro país.

A continuación señalamos concretamente algunas de las acciones que a nuestro sentir es factible realizar al interior de la Administración Pública mexicana para que renueve, e incluso cambie radicalmente al interior de sí misma y en su interrelación con el resto de la sociedad.

Las proposiciones que señalamos a continuación están lejos de ser exhaustivas, pero de llevarse a cabo transformarían muy positivamente la por muchos llamada despectivamente "burocracia".

La propuesta general que planteamos involucra un proyecto al interior de la Administración Pública que afecte benéficamente con su trascendencia a la sociedad en general. Dicho proyecto puede ser tan amplio como lo deseen los que lo lleguen a desarrollar si es que este tema motiva dicho interés. En la presente investigación nos limitamos a señalar algunas propuestas generales que se pueden considerar en la implementación de un programa de Desarrollo Organizacional al Interior de la Administración Pública.

De antemano señalamos que es un requisito indispensable para el éxito de un programa con éstas características que este nazca, se establezca y promueva desde los más altos niveles de la Administración Pública y descienda paulatinamente a menores jerarquías. Asimismo, un programa de Desarrollo Organizacional debe ser planificado al conjunto de toda la Administración Pública. No es posible aplicarlo aisladamente o de manera restrictiva si deseamos cambios homogéneos, duraderos y exitosos. Un programa serio y comprometido en el mejoramiento de la Administración Pública mexicana debe contar con la participación de todos sus miembros.

Estas son algunas de las acciones concretas que un programa de Desarrollo Organizacional aplicado a la Administración Pública puede considerar:

- Replantear el grado de integración y compromiso de la Administración Pública con el resto de la sociedad bajo un enfoque sistémico. Vincular las necesidades de la sociedad con el actuar de la Administración Pública.
- Revisar la estructura organizacional de la Administración Pública Federal. Este aspecto considera la eliminación, fusión e inclusive creación de nuevas instancias gubernamentales de acuerdo a las necesidades del país. Para tal efecto se propone una revisión y evaluación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes Orgánicas estatales y municipales.
- Diseñar un programa continuo y total de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública, pero para que este funcione de mejor manera es importante que cuente con la participación activa e individual de todos los que integran la Administración Pública.
- Sistematizar la actividad organizada. Elaboración y/o revisión de los manuales de organización de cada dependencia a todos los niveles de la Administración Pública. Prever, planear, organizar:

y controlar que tan predecible y acertada es la ejecución de las tareas que se realizan a todos los niveles de la Administración Pública.

- Prestar atención a la Cultura Organizacional en las organizaciones públicas; sus aspectos positivos, negativos y la manera en que se puede efectuar el cambio en las mismas. A partir de lo investigado fomentar el desarrollo de una cultura organizacional de eficacia y eficiencia en la Administración Pública. La implementación del Desarrollo Organizacional en la Administración Pública plantea el reto de transformar al típico burócrata desmotivado en un individuo responsable de sí mismo y de su misión de cambio tanto al interior de la organización a la que pertenece como al interior del país al cual sirve.

Para el cambio de la cultura organizacional hay que definir primero la cultura ideal o deseada a que aspira la Administración Pública para sí misma y los valores deseables en los administradores públicos. No hay que olvidar que una organización con una cultura altamente desarrollada es vanguardia de desarrollo comunitario y nacional. A ello debe aspirar la Administración Pública. Asimismo, antes de iniciar un cambio de la cultura organizacional del servidor público hay que empezar por conocer la cultura preexistente.

- Generar un clima organizacional que vaya de acuerdo con las necesidades y aspiraciones individuales de los servidores públicos como con los apremiantes cambios del medio ambiente.

- Evaluación del personal integrante de la Administración Pública. Para tal efecto es factible realizar una evaluación y análisis de puestos; evaluación y análisis de cargas de trabajo. Análisis, evaluación y renovación de organigramas.

- Realizar un ajuste en el nivel de sueldos de los servidores públicos. Acción prioritaria, de tal manera que sus percepciones sean competitivas con el mercado de trabajo del país. Este punto es fundamental, pues la motivación económica, si bien no es el único factor que incide en el trabajador es fundamental para que otro tipo de motivaciones (reconocimientos, desarrollo profesional y humano, etc) tengan influencia permanente.

- Mejorar la Comunicación Organizacional. Realizar estudios de la manera en que se lleva a cabo la comunicación vertical y horizontal en la Administración Pública: la ascendente y la descendente. Definir si la comunicación a todos los niveles se lleva a cabo de manera adecuada. si no existen "brincos", "lagunas", aislamiento o sobresaturación de una instancia determinada y en general avenguar todas las posibles fallas que pueden estarse presentando en la comunicación organizacional.

- Diseñar programas en los cuales se consideren aspectos como: Integración (necesidades individuales con las metas organizacionales). Influencia social (el poder y como se distribuye el poder). Colaboración (manejo de conflictos). Adaptación (como responder a los cambios provocados por el medio ambiente. Identificación (claridad de las metas. compromiso para realizarlas). Revitalización (evolución constante de individuos y organizaciones) en la mejora continua hacia objetivos más elevados.

- Sustituir la tecnología obsoleta por otra más avanzada en función de las posibilidades presupuestales de la propia Administración Pública. Por ejemplo, la computarización de infinidad de tareas operativas es algo que no se ha llevado a cabo y que representa una necesidad impostergable.

- Integrar a la búsqueda de eficacia y eficiencia la salud organizacional, entendida ésta como el bienestar de los individuos en la organización y el funcionamiento armónico de la misma.

- Llevar a cabo juntas periódicas aplicando el concepto de "Training Groups" para fomentar un buen clima laboral, confianza entre las personas y grupos que forman la organización. Lo anterior buscando una mayor participación y colaboración los miembros de las organizaciones públicas.

- Sustituir la improvisación por la sistematización. Cuidar que la Unidad de Dirección, Cadena de Escalafón y Unidad de Mando se cumpla en los diferentes niveles de la Administración Pública. Evitar la duplicidad de funciones, tanto a nivel individual, como de departamentos, áreas, direcciones, e inclusive entre Secretarías de Estado.

- Aplicar el modelo de cambio planeado de Lippit, Watson y Westley para impulsar el cambio. Al respecto dichos autores comentan que para llevar el cambio es posible realizarlo mediante: 1) Desarrollo de la necesidad de cambio, 2) Establecimiento de una relación de cambio, 3) Trabajo para lograr el cambio, 4) Generalización y estabilización del cambio, 5) Logro de una relación terminal.

- Evitar la superespecialización en los puestos operativos. Está demostrado que la superespecialización y la división extrema del trabajo no contribuye al crecimiento del individuo y lo limita en las aportaciones que este puede hacer a la organización. A nivel operativo es preferible tener personal multidisciplinario.

- Fomentar la participación del servidor público de baja jerarquía en el proceso de toma de decisiones, favoreciendo la comunicación ascendente. Propiciar una mejor comunicación entre los altos y bajos niveles de la Administración Pública.

- Poner mayor énfasis en compatibilizar las metas personales del servidor público con el trabajo que realiza en la organización (canalizar a los profesionistas a sus áreas de acción, investigar los intereses personales de los empleados en su autorrealización).

- Investigar y ponderar la manera en que influyen en el desempeño de las labores cotidianas las relaciones informales que se dan en las diferentes direcciones, áreas, departamentos, etc.

- Establecer mecanismos para recompensar mediante reconocimientos la labor de los empleados y funcionarios (establecer premios como "El servidor público del mes", por poner un ejemplo).

En esencia, el Desarrollo Organizacional tiene como propósito operar como agente de cambio de tal manera que la Administración Pública mexicana se convierta en una organización que en su conjunto esté comprometida, sea participativa, democrática y más humana. Tanto al interior de sí misma como en la misión que tiene ante la sociedad. Más aún, el Desarrollo Organizacional en la Administración Pública puede ser agente de cambio que influya en el resto de las organizaciones mexicanas promoviendo un cambio positivo.

Para llevar a cabo las propuestas que aquí se mencionan, y en general establecer un programa constante de cambio organizacional sería conveniente contar en un principio con la asesoría de Consultores en Desarrollo Organizacional externos. Sin embargo, existe la posibilidad de integrar un programa constante de preparación de consultores internos en Desarrollo Organizacional, que además de contar con la formación en D.O. cuenten con una formación en Administración Pública. A tal efecto sugiero, de manera paralela a la presente investigación que se abriera la opción al egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública para que se especializara en Desarrollo Organizacional.

3.6 El D.O. en el marco de la modernización de la Administración Pública mexicana

Hace ya algunos años que una buena parte de los países más avanzados y en desarrollo emprendieron una transformación de su aparato estatal. Los mexicanos nos hemos entregado a esa trascendental tarea con renovado aliento desde el inicio de la administración del presidente Salinas de Gortari.

Nadie duda hoy de la necesidad de transformar al Estado. Hace tiempo que esta tarea ha dejado de ser un proyecto y en la agenda de los gobiernos se apunta ahora a la búsqueda de los medios más idóneos para acometerla. De las características de cada Estado en particular depende que esas virtudes se apliquen con mayor o menor fortuna o con mayor o menor rapidez y eficacia. Acaso, en vez de reformar al Estado en general están reformándose los Estados en particular. En lo que respecta al aparato público, cada país es una suma de legados jurídicos, tradiciones del ejercicio de la representación política, de costumbres administrativas, de instituciones o de escuelas de servidores públicos que dejan su sello.

En México, reformar al Estado era una tarea impostergable para superar la crisis de desarrollo que enfrentaba el país desde los años setenta. También lo era por cuanto el Estado había ganado una enorme penetración que invadía los espacios legítimos de la sociedad civil y avasallaba la vida productiva al tiempo que descuidaba el cumplimiento de sus responsabilidades genuinamente fundamentales e irrenunciables.

El Estado crecientemente propietario que surgió durante las décadas recientes mostró su incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios necesariamente públicos, para coadyuvar con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas, particularmente de los grupos menos favorecidos. En fin, para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta.

Ahora bien, conviene mencionar que los mexicanos hemos encontrado en la propia estructura jurídica e institucional del Estado mexicano, un apoyo para emprender su reforma. Si aceptamos una noción amplia de desarrollo que comprenda la totalidad de las esferas de la vida colectiva, desde la política a la social y a la económica, la reforma del Estado tiene por objeto el dotar a nuestros aparatos públicos de medios para que puedan propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. La reforma del Estado es, así, parte de una estrategia general de desarrollo caracterizada por su globalidad. La transformación del Estado está siendo a la vez causa y consecuencia de los cambios correlativos en la economía y en la sociedad.

En términos políticos, la reforma del Estado está conduciendo hacia normas electorales más transparentes y a un sistema político plural y auténticamente representativo. Está en suma, ampliando nuestra democracia. A esta dimensión política se agrega la práctica de la concertación entre los grupos sociales para fijar normas de comportamiento colectivo que nos permitan alcanzar la recuperación económica y el ensanchamiento de los cauces políticos. Un ejemplo de ello es el pacto suscrito entre los principales representantes de la sociedad para hacer descender la inflación a niveles manejables. Al mismo ánimo de propiciar la convivencia sobre bases más firmes, corresponde la defensa y protección de los derechos humanos. En México, como en el resto de las naciones, hay una nueva exigencia de respeto a las garantías, seguridad y dignidad de la persona humana a la que se está respondiendo mejorando la procuración y la impartición de justicia y fomentando una nueva actitud pública de consideración al derecho individual de todos.

En cuanto a los objetivos económicos se persigue contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para que los mexicanos alcancen mejores niveles de bienestar. Al respecto el país se ha fijado dos metas prioritarias: alcanzar un crecimiento sostenido y consolidar la estabilidad hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros principales socios comerciales. Estos dos propósitos de recuperación y crecimiento sostenido de la economía convergen en el objetivo primordial de la elevación de la calidad de vida de los mexicanos, especialmente los más necesitados.

Parte de las acciones llevadas a cabo para lograr estos objetivos, en especial los económicos, ha sido el ajustar el tamaño y la composición del sector público de tal modo que su actividad esté financieramente sustentada y al mismo tiempo, orientada a la atención de los aspectos estratégicos del desarrollo social y económico del país. Ello ha requerido disminuir o eliminar la propiedad directa del sector público de un buen número de sectores de la economía nacional y readecuar las estructuras gubernamentales de conformidad con las nuevas prioridades.

Sin duda el saneamiento de las finanzas públicas hubiera sido inalcanzable sin la reducción de la porción del sector paraestatal que carece de importancia estratégica o prioritaria. Debe insistirse en que la expansión del sector público en México no siempre estuvo justificada y que en muchos casos sirvió para mantener empresas social y financieramente insalvables.

El Estado se ha retirado de sectores enteros de la industria, y en aquellos en los que todavía participa, se ha puesto en práctica una estrategia de incremento de la productividad. La venta de las empresas públicas en México ha sido ordenada y paulatina, permitiendo un fortalecimiento notable de las finanzas públicas. Hoy en día el número que constituye el universo de entidades públicas es menos de la cuarta parte de lo que fue hace apenas seis años.

El proceso de cambio no ha sido limitado al sector paraestatal. En función del nuevo enfoque que guía la actividad estatal, las estructuras gubernamentales en su conjunto han venido modificándose. En algunos casos ello se ha traducido en una reducción de los aparatos

administrativos con los consecuentes ahorros en gasto corriente, en tanto que en otras instancias las estructuras gubernamentales se han fortalecido. Casos concretos de esto último se encuentran en aquellos órganos que atienden el gasto social y la procuración e impartición de justicia.

La mayor disposición de recursos ha permitido reorientar el gasto público y con ello convertir en resultados concretos y cotidianos la reforma del Estado.

La estrategia global de política económica del gobierno mexicano se dirige a alcanzar el crecimiento asegurando la justicia social. Los beneficios de la reforma del Estado se ven con claridad en el incremento del ramo del gasto social, al que se destina una porción creciente del gasto público. Uno de los instrumentos más eficaces de política social ha sido el Programa Nacional de Solidaridad.

Otra importante contraparte del redimensionamiento del aparato estatal ha sido la apertura de nuevos espacios para promover una mayor participación de la sociedad en el desarrollo económico nacional, misma que ha animado un dinámico proceso de inversión privada.

En la estrategia de modernización económica, la reforma del Estado también ha sido crucial. En este ámbito el énfasis está dado por la adecuación y cambio de aquellos aspectos de la actividad estatal que inciden en la productividad y competitividad del aparato productivo.

En este contexto se sitúa el cambio en las políticas de comercio exterior llevado a cabo durante los últimos años, en particular durante los últimos tres años. Los avances en la política de apertura comercial al exterior han servido de manera notable a la estabilidad macroeconómica, promoviendo a la vez, la eficiencia microeconómica. La apertura comercial anima al productor nacional a que compita en términos internacionales, coadyuva a elevar los niveles de productividad y competitividad de la planta productiva e induce una asignación más eficiente de los recursos hacia aquellos sectores en que el país cuenta con genuinas ventajas comparativas.

Ante la vorágine de cambios cruciales y decisivos a nivel mundial en lo económico, lo político y lo social, nuestro país se ve inmerso en la necesidad de replantear su esquema de desarrollo en la ya mencionada tríada social. En el presente trabajo de investigación nosotros consideramos que el factor administrativo es una herramienta de particular trascendencia para provocar cambios positivos en las organizaciones públicas, que a nuestro sentir son el eje de la vida toda de un país.

El México de hoy y su actual presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari se muestran ambiciosos ante la posibilidad de integrar a nuestra nación al primer Mundo. Sin embargo, este deseo corre el riesgo de quedar en retórica o de beneficiar a minorías si no se atienden desafíos más inmediatos y realistas como es la erradicación de la pobreza extrema, la consolidación de la democracia, la modernización de la educación, por mencionar algunos de los siempre preocupantes aspectos que nuestro país ha padecido y que cobran mayor relevancia ante el reto de insertarse a una economía global.

En esta serie de acciones económico-administrativas la reforma del Estado cobra particular importancia, pues a nuestro entender es el Estado y su aparato público el eje sobre el cual giran y se crean las expectativas de progreso para un país.

En el presente trabajo de investigación presentamos a grandes rasgos las características del Desarrollo Organizacional y sus antecedentes. En el presente capítulo pretendemos ubicar el marco y alcances del D.O. en la Administración Pública mexicana. Sus alcances y relevancia.

Considero importante iniciar este planteamiento señalando la reforma del Estado como una prioridad de nuestro país y en general de las naciones latinoamericanas que están dejando atrás la llamada "década perdida". En la modernización del Estado mexicano debemos considerar la redefinición del Estado en su relación con la sociedad, el redimensionamiento del aparato público y de sus funciones político-administrativas, económico y social. A continuación señalaremos algunos de los aspectos que consideramos importantes para enmarcar el terreno de acción en donde puede desenvolverse en la Administración Pública el Desarrollo Organizacional.

El mundo actual se enfrenta a una crisis en el sentido de encontrar un modelo de desarrollo que responda ante los efervescentes cambios a nivel mundial que ha generado el derrumbe del socialismo y la crisis del capitalismo. Parte de la solución de dicha crisis radica en el rediseño del Estado en su relación con la sociedad en su conjunto y al interior de él en su funcionamiento administrativo.

La capacidad de respuesta ante dichas necesidades de cambio es un aspecto fundamental. El futurólogo Alvin Toffler ha llamado la atención sobre una nueva división abierta entre las naciones; la división entre naciones veloces y naciones lentas según su capacidad de reaccionar en términos de tecnología y conocimiento a los cambios estructurales en marcha en el contexto en que se desenvuelven. En ese sentido el Desarrollo Organizacional puede ser la diferencia entre que nuestra nación sea "lenta" o "veloz", y no tanto porque el D.O. por sí mismo sea una panacea que vaya a resolver todos los problemas de la Administración Pública, sino porque el dinamismo que dicha disciplina pretende integrar en una organización posibilita a todos los que la componen a ser agentes de cambio en la misma y a que el Estado como parte de un sistema mayor pase a ser parte dinamizadora de la nación en su conjunto.

En el presente apartado se pretende aportar algunos elementos de juicio en relación a ciertos temas estratégicos para el progreso en este campo.

El tipo de debate en desarrollo sobre como llevar adelante los procesos de rediseño del Estado es susceptible de amplias observaciones en cuanto a la validez de los fundamentos epistemológicos y los esquemas metodológicos con los que con frecuencia se aborda la discusión.

Un aspecto importante al evaluar las posibilidades de impacto de un programa de Desarrollo Organizacional en el conjunto de la Administración Pública obliga a realizar un análisis de intentos anteriores de implementar el D.O. en los organismos públicos. Los resultados en la década de los 70's fueron poco satisfactorios y de hecho los programas que concebían al Desarrollo Organizacional como una herramienta para el cambio fueron descartados por haber mostrado poca funcionalidad práctica. Sin embargo, aunque no poseemos información de primera mano sobre el porque se descartaron dichos programas si nos atrevemos a señalar y sostener que el D.O. es una herramienta poderosa de cambio y que su poco éxito sería más atribuible a la falta de conocimientos o de capacidad de aplicación práctica de quienes los implementaron que del propio Desarrollo Organizacional. Esto no implica el ignorar anteriores intentos de aplicación del D.O. en la Administración Pública mexicana, más tampoco debe llevarnos a un fatalismo sobre la imposibilidad o falta de funcionalidad en su implementación.

Este concepto debe ser ampliado a la función de la Administración Pública en la sociedad, nuestro país atraviesa una diversidad de procesos históricos fundamentales cuyo término determinará las condiciones del ingreso de nuestra nación al siglo XXI. Nuestro país se enfrenta al reto inmenso de crisis económica política y social.

La participación del D.O. en la mejora de la relación entre la sociedad civil y la sociedad política para que dicha relación no sea esporádica sino continua y tenga un peso significativo en la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

Progresar en esa dirección supone reformas de gran magnitud en el aparato público existente. Son necesarias reformas que vayan desde sus estructuras políticas mismas hasta aspectos básicos de su funcionamiento en todo lo que implica "puntos de encuentro del Estado con los ciudadanos". Entre otras necesidades, el rediseño del perfil del Estado debe dirigirse a conformar un Estado transparente de información continua y totalmente accesible a la ciudadanía, crear instancias protectoras de los derechos del ciudadano frente a las decisiones de la administración, abrir espacios múltiples para que efectivamente los ciudadanos puedan participar en la gestión cotidiana del aparato público a través de organizaciones espontáneas.

Otro conjunto de problemas a resolver en el rediseño del perfil del Estado de carácter fundamental son los ligados a la crisis económica por la que atraviesa aun nuestro país. Son necesarias renovaciones profundas y sostenimiento de lo ya alcanzado para que encontrada una estabilidad económica con crecimiento, el país sea capaz de afrontar con éxito los retos administrativos de su aparato estatal y poder alcanzar logros significativos en los terrenos

económico, político y social con base en los avances ya logrados y en donde la herramienta administrativa sea de particular importancia y con ella las posibilidades de agente de cambio que ofrece el Desarrollo Organizacional.

Una función crítica del D.O. es enfocarse a como mejorar la capacidad del aparato central de gobierno. Lograr que un proceso de cambio en la administración pública se realice en las mejores condiciones posibles de eficiencia y racionalidad.

Un problema crucial con el que seguramente se enfrentará todo intento de transformación administrativa, no sólo de Desarrollo Organizacional, es lo que ha dado en llamarse la "brecha de management" existente entre las demandas por transformaciones en el perfil del Estado y las capacidades gerenciales disponibles, tanto en el sentido de recursos financieros como de la capacidad de los administradores públicos que implementen dichos planes de acción.

Sin embargo, las perspectivas hacia la transformación en la mentalidad y consecuentemente en el tipo de administración que implementen los administradores públicos del futuro inmediato y venidero parecen alentadoras en el sentido de que la tendencia en todas las latitudes del mundo actual es percibir, pensar y trabajar con una actitud que se fundamenta en el Desarrollo Organizacional.

En términos de ciencia gerencial avanzada se habla en el mundo del paso "from administration to management" como los procesos semejantes en toda área del conocimiento, este proceso de transición paradigmática presenta marchas y contramarchas y se halla surcado de interrogantes. Están surgiendo modelos, categorías analíticas, metodologías, hipótesis del trabajo y desarrollos tecnológicos completos que están sustituyendo a los tradicionalmente vigentes en esta materia. Se adjudica incluso a los adelantos realizados en el nuevo paradigma por ciertas organizaciones japonesas y europeas la superioridad competitiva que han logrado sobre otras como las norteamericanas.

Las transformaciones en el pensamiento gerencial actual no son consecuencia de meras evoluciones en el ámbito tecnológico, responden a una lógica que excede a dicho ámbito. Significan un esfuerzo para preparar las organizaciones para su confrontación con el nuevo medio ambiente en cambio hiper acelerado. Para nuestro país en especial, respuestas estáticas en términos de modelos organizacionales tradicionales frente a ectas dinámicas externas implican brechas de eficiencia significativas. Por el contrario, las capacidades de readecuación y salto tecnológico en los modelos organizacionales implicarán fuertes ventajas competitivas, para las organizaciones que sean capaces de replantear los enfoques básicos utilizados usualmente y operar a partir de la instalación del "hiper-cambio" como situación permanente. Estas dinámicas se están registrando en la realidad y tanto en el sector público como en el sector privado las

organizaciones que están avanzando de "la administración al management" se están colocando al mismo tiempo en la vanguardia en términos de productividad y competitividad. Las rupturas con las estructuras conceptuales, metodologías de análisis, hipótesis propias de la administración, se están dando en un proceso no lineal ni ascendente, sino como en todas las transiciones paradigmáticas, a través de un trabajoso aprendizaje orientado por enfoques de ensayo y error en donde se intenta explorar el campo hasta ahora casi desconocido del "management".

El mundo que encarará la Administración Pública mexicana y el país en su conjunto en las próximas décadas será un mundo dominado por la complejidad.

El comportamiento organizacional tradicional de la "administración" está basado en el pasado como guía. Tanto las organizaciones públicas como privadas inferían escenarios futuros a partir de la proyección de los pasados. Así por ejemplo es típica la programación presupuestaria en el sector público a partir del adicionamiento de porcentuales a los años anteriores o en el sector privado, la proyección de cifras de ventas en función de tendencias históricas. La situación dominante actualmente es que el futuro no se parece mayormente al pasado.

Este nuevo paradigma plantea severos impactos en el trabajo del administrador público actual. El administrador público que reduce su tarea al planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar no es el que aparece hoy en día como el modelo más recomendable o exitoso.

En el escenario de los 90 existe la necesidad de que aparezca otro tipo de administrador público que está llamado a tomar la vanguardia. La profesora Rosabeth Kanter, editora del Harvard Business Review, señala que son cuatro las tareas principales del administrador de los 90 y las denomina las cuatro F. Son las de: Focus, Fast, Flexibility y Friendly.

"Focus" implica la capacidad de diferenciar las cuestiones realmente estratégicas y concentración en las mismas.

"Fast". El hipercambio exige respuestas inmediatas. No es posible por ejemplo, el comportamiento tipo "elevador" característico de las estructuras organizacionales tradicionales de la administración pública, donde es necesario esperar que las órdenes lleguen al nivel jerárquico adecuado y las comunicaciones circulen por la pirámide organizacional.

"Flexibility" significa que el gerente deberá adelantarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la ley de los cambios continuos.

"Friendly", por cuanto el mundo de la idea global interrelacionada, es al mismo tiempo un mundo de negociación. Los futuros administradores públicos deben tener como un reto central el ser excelentes negociadores para afrontar los retos que al interior de la propia administración pública, el país y su interrelación con otras naciones demanda.

Notorias tendencias indican que el estilo organizacional piramidal característico tanto del sector público como del sector privado ha llegado posiblemente a los límites de su capacidad de productividad al presentar múltiples disfuncionalidades en relación a las nuevas condiciones contextuales. Se ha establecido por diversos abordajes de investigación y se evidencia en la práctica organizacional de los 90, que la eficiencia organizacional está correlacionada con modelos que, entre sus aspectos fundamentales logren los siguientes objetivos:

Maximización de la flexibilidad

La fluidez de las transformaciones en el contexto mundial actual exige la flexibilización de las estructuras organizacionales para incrementar al máximo los niveles de adaptabilidad. Las estructuras piramidales, burocrático-formales, presentan barreras muy serias a la adaptación al exhibir rigideces pronunciadas. La nueva era tiende a diseños como las organizaciones matriciales por proyectos, ex profeso antiguos, que amplíen los niveles de flexibilidad.

Descentralización

Tanto en el campo público como en el privado, la descentralización aparece como una significativa posibilidad de acercar las organizaciones en una medida mucho más estrecha a los flujos cambiantes de realidad. El contacto con el campo y la retroalimentación permanente con el mismo son imprescindibles para incrementar los umbrales de adaptabilidad, lo cual implica dificultades técnicas muy significativas, pero cuando son adecuadamente encaradas, los logros pueden ser de gran magnitud. Lo anterior queda ilustrado en el campo público, donde los altísimos niveles de rendimiento y productividad de las organizaciones públicas altamente descentralizadas de países como Suecia y Dinamarca son superiores en el campo privado, directivas recientes de la IBM Internacional a sus filiales señalando que su trabajo debe consistir básicamente en adecuarse a las necesidades de los clientes locales, estableciendo un marco de descentralización y flexibilidad de la mayor latitud para posibilitar la adecuación plena a la realidad.

Facilitación de la innovación

El logro de una tasa de innovación elevada y permanente es fundamental para la sobrevivencia en las condiciones modernas del sistema económico internacional y en consecuencia de nuestro país también. La innovación no responde a hechos casuales, surge según las evidencias, cuando se ponen en marcha políticas sistemáticas para favorecerla. Así se ha verificado la existencia de una significativa correlación entre innovación y trabajo interfase organizacional. Las

posibilidades de innovación aumentan cuando la organización trabaja horizontalmente y crea espacios favorables al procesamiento de la realidad desde múltiples ángulos. Un ejemplo interesante de pasos en esa dirección en el sector público, es entre otros, el del programa especial de innovaciones experimentales en gerencia social establecido recientemente en Dinamarca. el programa otorga fondos financieros a proyectos dirigidos a experimentar innovaciones que mejoren el "management" social. Allí se ha creado un espacio para la sistemática generación de innovaciones.

Desarrollo de la participación

Investigaciones comparadas en los más diversos contextos han verificado lo que hoy constituye una conclusión generalizada en gerencia avanzada. Hay una alta correlación entre grado de participación, moral de trabajo y productividad. La participación, como la descentralización, son procesos técnicos de gran complejidad en donde es posible caer en múltiples errores. Sin embargo las promesas de productividad son muy importantes en este campo. Entre otros ejemplos lo demuestran los logros alcanzados por los círculos de calidad en el campo empresarial, a los que se atribuye un porcentaje muy importante de los avances tecnológicos de la industria japonesa. Asimismo, en el campo público, los interesantes resultados obtenidos por experiencias como los "círculos de calidad" para el mejoramiento del servicio. Los círculos de calidad por otra parte son formas iniciales de abrir espacios de participación. Se puede llegar mucho más lejos a través de modelos de mayor amplitud.

Estrategias de cambio

La transición de la administración al "management" implica como un eje básico, una fundamental revalorización del papel estratégico del personal en las condiciones de complejidad señaladas, enfrentando la incertidumbre, requiriendo trabajo horizontal en equipos interdisciplinarios, operando con organizaciones flexibles, la variable humana resulta crucial para poder enfrentar con mínimas posibilidades de éxito, las difíciles exigencias tecnológicas que todos estos cambios plantean. Se requiere por tanto, pasar de las políticas meramente administrativas usuales en personal a políticas mucho más sofisticadas. La significación del tema ha llevado a que algunas de las principales organizaciones empresariales de nuestro tiempo hayan jerarquizado la política de personal al más alto nivel de la organización en cuestión.

¿Cómo llevar adelante procesos de rediseño de la magnitud de los planteados? ¿Cómo avanzar en dirección a los nuevos modelos de "management delineados"? La experiencia indica algunas líneas directrices que deberían ser consideradas en la elaboración de estrategias de cambio. En primer término es necesario pasar definitivamente de la visión reduccionista tradicional de la reforma que la percibe como un problema exclusivamente técnico y básicamente jurídico-

administrativo a otra visión más amplia y elaborada. La reforma del Estado implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad. Las estrategias de cambio deben visualizarse desde esta perspectiva y en consecuencia basarse en modelos que integren dichos aspectos. Es necesario que una reforma administrativa conlleve asimismo una reforma del Estado.

El redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en México reviste profunda importancia por constituir uno de los elementos centrales para el desarrollo futuro del país.

La reforma del Estado alude a la formación de un pacto social para un nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, a la concertación sobre aspectos básicos de la economía y la sociedad y a la definición de una estrategia global de desarrollo.

Perspectivas

La modernización del gobierno, según se contempla incluye acciones fundamentales y tiene un impacto potencial que las mejoras administrativas incrementales tradicionales.

Comúnmente las deficiencias en los sistemas administrativos, en especial aquellas que han contribuido al exceso de personal administrativo en las secretarías y en las empresas que han evolucionado durante un tiempo han surgido debido a algunos factores complejos. Anticiparse a las diversas formas en que la modernización puede tener impacto sobre los diversos elementos de la sociedad es aún más difícil que analizar los problemas existentes.

Quizá el primer problema en el manejo del impacto futuro de la modernización es que la atención se concentra en los problemas actuales o urgentes y que los diseñadores no abordan el futuro de forma significativa.

Uno de los problemas más comunes que se encuentran en la modernización del gobierno ha sido la tendencia a agregar nuevos conceptos, nuevos procedimientos y nuevas leyes a los antiguos, en lugar de sustituir los viejos enfoques por otros más nuevos.

Es mucho más fácil, desde las perspectivas políticas y administrativa, simplemente agregar pequeñas mejoras incrementales en lugar de reestructurar esa parte del sistema total en que se hizo la mejora. Como resultado, experimentamos una parálisis progresiva y cada vez más burocratismo.

No debemos olvidar que la profesión de la administración pública se ha llegado a identificar demasiado con el concepto de "construir" sistemas y organizaciones más grandes y complicadas, lo cual es otro problema. Para unos cuantos programas esto es esencia, pero por años hemos tendido a desarrollar el enfoque de "lo más grande es lo mejor" en casi todos los programas y organizaciones nuevos o viejos. Luego, cuando hemos tratado de desarrollar mejores evaluaciones de lo que en realidad se necesita en cuanto a los sistemas y

organizaciones se nos dificulta dar marcha atrás a los mecanismos y reducir la dimensión de nuestro sistema gubernamental.

También hemos tenido la tendencia a contruir numerosas cercas alrededor de estructuras recién modernizadas en un esfuerzo por proteger la reforma contra futuros ataques, establecemos así nuevas rigideces y provocamos la necesidad de reformas posteriores, ya que esta "nueva" estructura no responde a las siempre cambiantes necesidades de una sociedad dinámica.

El resultado final de estas tendencias pasadas ha sido que en muchos países, incluyendo al nuestro, se ha caldo en un creciente burocratismo y anquilosamiento de estructuras.

En esta investigación nos atrevemos a señalar que la corrección de los problemas de una burocracia pomposa e ineficaz se logra mejor analizando el proceso total de un programa o servicio de apoyo y luego introduciendo por fases una reforma total en lugar de usar ya sea el enfoque incremental o el de reducción, ninguno de los cuales logra resultados muy satisfactorios. Por el contrario un servicio civil de carrera, dirigida por administradores expertos en la cima es el factor más importante para desarrollar y mantener una organización gubernamental adelgazada y eficaz que pueda aplicar las políticas del liderazgo político.

En último análisis todas las herramientas analíticas que hemos desarrollado en nuestros enfoques para la administración moderna no pueden igualarse a la importancia de desarrollar y conservar administradores bien capacitados a quienes se permita trabajar en un entorno gubernamental libre de interferencias políticas a la vez que se procure hacerles llegar los recursos económicos necesarios para poder implementar programas de cambio, entre los cuales el Desarrollo Organizacional puede ser una herramienta eficaz, eficiente y saludable.

El entorno administrativo en el pueden canalizarse programas de Desarrollo Organizacional son tan amplios como la Administración Pública misma, solo se necesita la focalización de objetivos inmediatos y la creación de programas a largo plazo que pretendan que el D.O. como herramienta, no como panacea ni como solución toda sea un dinamo que impulse a la cambiante Administración Pública mexicana hacia horizontes cada vez más promisorios ante los retos que la propia Administración Pública, y el país en su conjunto y los mexicanos demandan.

3.7 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA MEXICANA

De manera complementaria y con el propósito de enriquecer un tanto el contenido del presente capítulo señalamos algunas de las características relevantes de la Función Pública Mexicana, la cual, como veremos, presenta una serie de confusiones y deficiencias en la definición y presencia de los servidores públicos, lo que a nuestro juicio puede provocar confusiones en definir el propio marco de la Administración Pública y consecuentemente una estrategia consistente para implementar un programa de Desarrollo Organizacional en la misma.

Toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones.

En sentido objetivo la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a estos.

En sentido subjetivo se considera como tal al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública.

La presencia del Estado en la vida de un país obliga a este a realizar una tarea amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión.

Este es uno de los temas que ha constituido el debate en torno a la naturaleza jurídica de la relación que une a la Administración con sus empleados.

En México existe una verdadera anarquía terminológica en la legislación sobre empleo público, así como conceptos variables en la jurisprudencia, lo que agudiza el problema de determinación conceptual.

De hecho existe una verdadera "selva semántica" referida a la terminología usada en los diversos documentos y reglamentaciones que tratan de las relaciones entre las dependencias del sector público y sus trabajadores.

Este laberinto jurídico se caracteriza por la pluralidad de regímenes jurídicos a los que están sujetas las relaciones entre los trabajadores y sus patronos en el sector público.

En efecto, en el orden jurídico mexicano los diversos regímenes jurídicos que regulan las relaciones entre los servidores públicos y el Estado en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) son los siguientes:

a) El regulado por el artículo 123 constitucional apartado "A" y la ley Federal del Trabajo.

Este régimen es aplicable para ciertos entes del sector público como son: las Universidades e Instituciones de educación superior autónomas por ley, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad y todas las empresas públicas que adoptan la forma de sociedad Mercantil.

b) El regulado por el artículo 123 constitucional, apartado "B" y la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado.

Rige para los llamados "trabajadores de base" al servicio de los Poderes de la Unión (Incluidos los del Departamento del Distrito Federal).

c) El de los llamados trabajadores de confianza que se rigen por ciertas normas y principios generales de derecho y jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d) El de los miembros de las Fuerzas Armadas (Ejército Mexicano y Marina Nacional) que tienen un régimen inspirado en la disciplina propia de esas instituciones, aunque con ciertos principios de derecho y obligaciones desde el punto de vista laboral.

e) El de los miembros de ciertos cuerpos de seguridad (policía, bomberos, etc)

f) El de los miembros del servicio exterior mexicano

g) El del personal al servicio de las entidades federativas

h) El del personal de los municipios.

En este sentido podemos señalar que el marco jurídico está disperso, lo que obstaculiza la administración de personal, mismo que debería regularse con base en políticas y condiciones comunes para todas las instituciones del sector público.

Este laberinto jurídico que afecta a una gran masa de funcionarios, creando desorientación, injusticias y contribuyendo al surgimiento de conflictos entre trabajadores y funcionarios al igual que entre sindicatos y dependencias, tiene quizá como una de sus principales causas a lo que

hemos denominado "seña semántica" existente en las diversas clasificaciones vigentes del empleo público.

A esta diversidad legislativa, debemos unir la proliferación tanto de Reglamentos de Escalafón, como de Condiciones Generales de trabajo, uno por cada dependencia de la administración pública Federal, que terminan por introducirnos más en el laberinto jurídico de nuestra función pública.

Dentro de las condiciones generales de trabajo, que prevén entre otras tantas situaciones las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales, las labores insalubres y peligrosas, se derivan otros reglamentos como el de seguridad e higiene, el de capacitación y desarrollo, a través del cual se determinan las disposiciones y preceptos que regulan las acciones en ese campo y el reglamento de becas a través del cual se establecen las disposiciones que regulan el otorgamiento de las mismas.

Para efectos de instaurar programas de Desarrollo Organizacional en las diversas entidades que componen el sector público esto puede significar una dificultad ya que la diversidad de legislación existente puede provocar que se presenten problemas de aplicación práctica de un programa unificado de D.O. por lo que esto nos plantea la necesidad de hacer observaciones sobre la posible necesidad de pensar en programas de Desarrollo Organizacional que no se contrapongan a las características particulares de legislación jurídica de cada entidad estatal.

El origen de esta seña semántica lo debemos atribuir en principio al legislador de 1917 y a la confusión terminológica que se acrecentó tras la aprobación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963. Respecto a esta última se puede decir que la tendencia social que dominaba en la época, hizo que se empleara la expresión "trabajadores al servicio del Estado" con el propósito de equiparar la legislación funcionarial a la legislación del trabajo, por lo que de las relaciones laborales se tomó el concepto de "trabajador" para referirse conjuntamente tanto a los funcionarios como a los empleados públicos.

Tras las reformas constitucionales al Título IV "De las responsabilidades de los servidores públicos" promovidas por el presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1962 se produce un cambio en la denominación, al emplearse en dicho título el término de "servidores públicos".

En la lectura del artículo 108 constitucional se desprende la idea de que el término "servidor público" no solo comprende a los denominados trabajadores al servicio del Estado, sino que además abarca a todas aquellas personas que de una manera u otra colaboran con las funciones del Estado.

Esta terminología un tanto imprecisa debe ser tomada en cuenta si pensamos en la posibilidad de implantar un programa de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública, pues la

diversidad de definiciones puede llevarnos a confusiones en torno al propio marco de la Administración Pública, y en consecuencia dificultaría hablar de una modernización de la misma en términos de D.O. si ni siquiera la tenemos ubicada contextualmente.

REFERENCIAS

- 1) Litón Rojas, Miguel. "La modernización de la Administración Pública". INAP. 1a edición. México 1990; pp 51
- 2) Pardo, Ma. del Carmen. "Teoría y práctica de la Administración Pública en México". INAP. 1a edición. México 1992; pp 36
- 3) Caso, Andrés. "Cuatro Ensayos de política, administración y empresa pública". INAP. 1a edición. México 1992; pp 25
- 4) Sharkansky, Ira. "Administración Pública". Edamex, 2a edición. México 1983; pp 14
- 5) Kitzberg, Bernardo. "2o Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública". INAP. 1a edición. México 1992; pp 139
- 6) *Ibid*; pp 142
- 7) Medina Aguilar, Mario. "La década perdida". Edil. Grijalbo; 2a edición. México 1990; pp 145
- 8) Merino Mañón, José. "Tamaño de la Administración Pública". INAP. 1a edición. México 1992; pp 103
- 9) Kast, Fremont. "Administración en las Organizaciones". Edil. Mc Graw Hill. 3a edición. México 1979; pp 49
- 10) Etzioni, Amitai. "Organizaciones modernas". Edil. Uthea. 4a edición. México 1980; pp 78
- 11) Merino Mañón, José. "Tamaño de la Administración Pública". INAP. 1a edición. México 1992; pp 49

La administración es una disciplina tan antigua como la humanidad misma. Su existencia ha evolucionado de acuerdo a la evolución de las instituciones en que esta ha surgido y se ha desarrollado.

En la presente investigación hemos presentado una visión general de lo que es la Administración, sus principales definiciones y hemos considerado las similitudes y diferencias entre Administración Pública y Administración Privada.

De igual manera realizamos un seguimiento histórico cuyo propósito principal ha sido el presentar una visión general y cronológica de la manera en que ha evolucionado la Administración Pública en concreto para poder entender mejor sus circunstancias actuales.

La Administración Pública no existe de manera aislada, por ello ha sido nuestro interés el vincularla en su relación con el Estado y la sociedad, así como plantear la polémica si la Administración Pública es un simple instrumento del Estado para llevar a cabo las acciones dictadas por los intereses de la clase dominante o si la Administración Pública es un vínculo entre sociedad política y sociedad civil. En lo particular me inclino por señalar que la Administración Pública es un instrumento del Estado y que la influencia y participación de la sociedad en el actuar de la Administración Pública es teóricamente factible por la representatividad de los gobernantes, pero prácticamente inexistente por los mecanismos de elección, y que parte de la misión que puede cumplir el Desarrollo Organizacional en la modernización de la Administración Pública es convertir a ésta precisamente en un sujeto de acción más cercano a la sociedad al integrarse más comprometidamente al sistema que es la sociedad en su conjunto. Una Administración Pública más sensible a su medio ambiente es a mi sentir una Administración Pública más cercana a la sociedad a la cual debe servir.

Explicar las bases de las principales escuelas administrativas es una cuestión que aborda el presente trabajo de investigación. En lo personal me ha parecido importante sentar un precedente de las corrientes de pensamiento que anteceden al Desarrollo Organizacional, así como explicar los principales fundamentos de este. Un apartado especial está dedicado a Comunicación y Cultura Organizacional, que como se ha explicado en su momento son estos dos aspectos fundamentales para lograr integrar y concretar un programa de Desarrollo Organizacional.

El mundo entero está cambiando vertiginosamente. El derrumbe del socialismo, la crisis del sistema económico internacional y del Estado interventor colocan a la humanidad toda ante la búsqueda de nuevas opciones: económicas y políticas; y a los gobiernos en general a la

reorganización interna no solo para resolver los problemas domésticos, sino para prepararse a la integración económica que está empezando a gestarse en el mundo entero y que parece llevarnos cada vez más cerca del escenario de Aldea Global que el eminente futurólogo Alvin Toffler vaticinara para la humanidad entera.

México vivió durante muchos años en un modelo de desarrollo cerrado y proteccionista en lo económico, dudosamente democrático en lo político e inclusive renuente a la influencia cultural de otras naciones.

Cada momento histórico tiene sus particulares circunstancias y razones. La presencia de un vecino en el norte tan poderoso y con tendencias imperialistas, la necesidad de desarrollarnos a un nivel mínimo aceptable de competitividad internacional en lo económico, así como de conservar la estabilidad política y la paz social justifican los periodos conocidos como el "Desarrollo Estabilizador" y "El Desarrollo Compartido", así como el crecimiento desmesurado de la participación del Estado en la economía durante el gobierno de López Portillo y aun el de Miguel de la Madrid. Sin embargo, esto ya es historia.

En la actualidad México se enfrenta al reto de integrarse con éxito a la nueva redefinición política y económica del mundo entero, en lo exterior; y en lo interno a renovar las estructuras políticas, económicas y sociales que sustentaron anteriores gobiernos.

El camino que ha elegido el actual presidente, Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su mandato le ha llamado "Modernización", término que si bien políticamente hablando resulta muy persuasivo, dice poco de la esencia del actual gobierno.

En primera instancia, ha sido preocupación del régimen salinista la estabilidad económica, al iniciar el saneamiento de las finanzas públicas y procurar el control de la inflación. En segundo término ha emprendido un tránsito del Estado benefactor en crisis a un Estado de corte neoliberal, lo que ha implicado el adelgazamiento del propio aparato estatal, privatización de empresas paraestatales y una progresiva desregulación de la economía. Cabe resaltar que la principal preocupación modernizadora del actual Presidente ha sido lo económico, aun cuando ha iniciado una mayor apertura política y la desvinculación, al menos aparente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del Estado. En lo social, Solidaridad es apenas un paliativo incipiente a las profundas desigualdades sociales que imperan en nuestro país y cambios imperiosos como la modernización educativa quedarán pendientes, al menos por este sexenio.

En lo personal considero que en terminos generales el gobierno del actual presidente Salinas ha tenido una buena actuación.

Asimismo, coincido en la inquietud presidencial de estabilizar económicamente al país en lo interno y de integrarlo al inminente proceso de globalización mundial. La modernidad no es una opción, sino una necesidad.

En el presente trabajo de investigación sostengo que si bien la modernidad, para que sea tal debe ser no solo económica, sino política y social. así también afirmo que el contexto internacional obliga al país a integrarse a "marchas forzadas" a la nueva era posindustrial que se avecina ante la inminente formación de bloques económicos, y que por lo tanto es prioritario que ante la globalización mundial el país se encamine en primera instancia a fomentar el crecimiento económico y no quede rezagado a la simple condición de maquilador de las grandes potencias.

El reto es inmenso pero factible, pero para ello es necesaria la adecuada conducción de la Nación en su conjunto, y no olvidar jamás en este tránsito hacia la modernización económica que esta es un medio y no un fin en sí que lleve al país en su conjunto a la Modernidad Integral, entendida esta como el crecimiento y desarrollo económico, la democracia y fomento y respeto a la pluralidad. El bienestar entendido no en términos de ingreso per cápita, sino de calidad de vida.

El vehículo inicial para alcanzar la Modernidad Integral es la modernización económica. Es obsoleto pensar que la mano de obra barata y el intercambio de materias primas por tecnología nos permitirá integrarnos exitosamente a la globalización mundial. La reconversión industrial y la capacitación del factor humano serán los elementos clave que nos permitan colocarnos en posibilidades de responder a las exigencias que la nueva era posindustrial demanda.

En el transcurso de esta investigación resalto la importancia que la Administración Pública ha tenido en el desarrollo de los pueblos a lo largo de la historia y la manera en que esta ha cambiado el destino mismo de grandes naciones.

Es por ello que considero que la Administración Pública como concepto, y la Administración Pública mexicana en lo particular, si bien han tenido un papel polémico en su relación con la sociedad y el Estado, desde quienes la consideran simple instrumento de dominio de este a la sociedad, hasta los que consideramos que aunque instrumento del Estado, la Administración Pública está para servir, no para dominar a la sociedad.

La Administración Pública ha demostrado a lo largo de la historia ser un poderoso vehículo de cambio y considero que en el México presente puede y debe ser eje de la tendencia modernizadora en nuestro país.

En este sentido, la Administración Pública mexicana tiene tres misiones importantes que cumplir: 1) Reorganizarse administrativamente de manera interna para alcanzar los niveles de eficacia y eficiencia que las nuevas circunstancias mundiales demandan, 2) Ser un Agente de Cambio en el proceso de modernización que el país ha iniciado 3) Ser vanguardia en el camino a la modernidad Integral.

En este modesto trabajo propongo al Desarrollo Organizacional (D.O.) como una herramienta de que se puede servir la Administración Pública mexicana para cumplir dichos cometidos.

La mayor fuente de progreso de un país no es ni su posición geopolítica, ni sus riquezas naturales, ni aun su grado de desarrollo económico, sino su gente. Es el factor humano en primera y última instancia el que determina el funcionamiento, evolución y destino de una organización e inclusive de una Nación en su conjunto.

Está demostrado que el incentivo económico es indispensable, pero insuficiente si en el individuo en particular y en las organizaciones en lo general. En este caso, en la Administración Pública mexicana, no existe una Cultura Organizacional que motive a los servidores públicos a asumir su responsabilidad ante la organización de la cual forman parte y ante el país al que se deben.

La ausencia de un verdadero compromiso y del concepto de misión de los servidores públicos, la carencia de motivación y reconocimiento a la labor bien cumplida y la deficiente comunicación organizacional son algunas de las principales causas que provocan inconformidad, pesimismo y apatía en una gran cantidad de integrantes de nuestra burocracia.

El Desarrollo Organizacional no es ninguna panacea para resolver los problemas de eficiencia y eficacia de nuestra Administración Pública, pero si resulta una herramienta de gran utilidad para el cambio organizacional, pues su filosofía optimista va enfocada al bienestar, crecimiento y salud de las organizaciones.

México vive inmerso en el cambio. El Desarrollo Organizacional es una respuesta al mismo. El D.O. aplicado a la Administración Pública implica establecer una completa estrategia estructurada científicamente y enfocada a cambiar las creencias, actitudes y valores de los individuos y la estructura de las organizaciones para que a la par de una mejor Calidad de Vida

en el trabajo para el servidor público, la Administración Pública esté en mejores condiciones de adaptarse a las nuevas tecnologías, mercados y retos, que el compromiso de la globalización mundial en lo externo y la modernidad integral en lo interno imponen a nuestro México.

La adopción de programas de Desarrollo Organizacional es útil en todas las fases del proceso administrativo y en la implementación de nuevas tecnologías. El Desarrollo Organizacional es un proceso dinámico, dialéctico y continuo de cambio planeado.

El propio Desarrollo Organizacional, influido por la Teoría de los Sistemas, es capaz de, una vez intervenida una organización, en este caso la Administración Pública mexicana, esta pueda influir en el Sistema Total. (México), para fomentar una Cultura generalizada de calidad, eficiencia y eficacia. El D.O. es capaz de mejorar la comunicación en la propia organización a la que se apique y de esta al resto de los elementos del sistema del que forma parte.

El Desarrollo Organizacional procura integrar las necesidades individuales con las metas de la organización en lo administrativo y económico. En lo político y social es una herramienta útil en la resolución de conflictos, en la negociación y concertación de intereses. El D.O. identifica compromisos y metas a lograr. El Desarrollo Organizacional se presenta pues, como una tecnología humanística para el cambio humano integral.

El D.O. tiene la capacidad de solucionar problemas organizacionales, motivacionales, de planeación, adaptación y evaluación en la Administración Pública mexicana.

El Desarrollo Organizacional plantea una nueva filosofía en la forma de administrar al proponer otras alternativas en la relación entre funcionarios y personal de apoyo.

El Desarrollo Organizacional es renovador para colocar a la Administración Pública a la vanguardia de los cambios que el país requiere y ofrece alternativas para inculcar en los individuos una nueva "Cultura Organizacional" de misión, compromiso y calidad.

Es nuestro deber como administradores públicos definir y transmitir a todos los niveles de los servidores públicos el concepto de misión y valores como la eficacia y la eficiencia para poder ser vanguardia en la promoción de dichos valores al resto de las organizaciones mexicanas.

En la presente investigación expongo a la luz de los administradores públicos mexicanos los principios fundamentales del Desarrollo Organizacional, disciplina relativamente poco conocida en nuestro país y comento sus principios teóricos y bondades vanguardistas, así como la importancia que puede tener para que el país alcance no solo el crecimiento económico, sino

una verdadera modernidad integral. Reconozco que mis planteamientos son generalistas y abstractos, que el limitado material bibliográfico sobre Desarrollo Organizacional existente en nuestro país y el hecho de que la mayoría de los textos consultados enfoquen las intervenciones de D.O. a organizaciones privadas limitó los alcances de mi investigación a una mera llamada de atención sobre los alcances del D.O. en el mejoramiento de nuestra Administración Pública mexicana.

Sin embargo, también estoy convencido de que este trabajo no es intrascendente, pues siembra la inquietud sobre los alcances que puede tener el D.O. como agente de cambio en los individuos y estructuras administrativas de nuestra burocracia para que la Administración Pública en su conjunto sea verdaderamente eficaz y eficiente y que como parte de un sistema mayor que es la Nación en su conjunto fomente una nueva Cultura Organizacional en nuestro país que prepare al factor humano en el reto de integrar exitosamente a México en el proceso de globalización mundial.

El Desarrollo Organizacional nos ofrece toda una tecnología para que el burócrata desmotivado y apático, típico de nuestra Administración Pública se convierta en un hombre con el sentido de su misión, responsable de sí mismo y de su labor, y gente de cambio conciente de su papel en la modernización del país.

Cuenta una anécdota que un hombre pasó por donde se encontraban tres albañiles y les preguntó que hacían y el primero dijo: "Pego tabiques", el segundo respondió: "Construyo una pared." Al acercarse al tercer hombre le hizo la misma pregunta a lo que aquel le contestó: "Construyo un templo".

Los tres realizaban la misma actividad, pero su concepción, actitud, motivación y sentido de misión era disunto.

Nuestro país enfrenta retos enormes y no cabe duda que para poder acceder con éxito a los mercados mundiales, incrementar la productividad vía reconversión industrial y ser competitivos en el comercio internacional para poder integrarnos dignamente al proceso de globalización mundial, como parte del proceso de modernización integral al que nuestro país debe aspirar a llegar en última instancia necesitamos preparar seres humanos para que los que hoy pegan tabiques mañana digan sin que nadie les pregunte: "Construyo un templo para un México mejor".

BIBLIOGRAFIA

Ackoff, Russell. "Rediseñando el futuro". Edit. Limusa. 5a edición. México 1983.

Ackoff, Russell. "Un concepto de planeación de empresas". Edit. Limusa. México 1981.

Ansoff, Hayes. "El planteamiento estratégico". Edit. Trillas. 4a edición. México 1981.

Arias Galicia, Fernando. "Administración de Recursos Humanos". Edit. Trillas. 4a edición. México 1978.

Arias Galicia, Fernando. "Introducción a la técnica de investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento". Edit. Trillas. 2a edición. México 1976.

Beckhard, Richard. "Desarrollo Organizacional: Estrategias y modelos". Fondo Educativo Interamericano. 1a edición. México 1972.

Bennis, Warren G. "Desarrollo Organizacional. Su naturaleza, sus orígenes y perspectivas." Fondo Educativo Interamericano. 1a edición. México 1973.

Blake, Robert. "El modelo de cuadro organizacional Grid". Fondo Educativo Interamericano. 7a edición. México 1973.

Burke, W. Warner. "Desarrollo Organizacional: Punto de vista normativo". Serie de Desarrollo Organizacional. SITESA. 2a edición. México 1988.

Caso, Andrés. "Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública". INAF. México 1988.

De Faría, Mello; Achilles, Fernando. "Desarrollo Organizacional. enfoque integral". Edit. Limusa. México 1983. 2a edición.

Elzoni, Amital "Organizaciones Modernas". Edit. UTHEA. 4a edición México 1980

Fernández, Arena, José Antonio. "El proceso administrativo." Herrero Hermanos. 4a edición. México 1977

Ferrer Pérez, Luis "Guía práctica de Desarrollo Organizacional". Edit. Trillas. 8a edición. México 1976.

Forlyce, Jack. "Métodos de Desarrollo Organizacional para Ejecutivos" Fondo Educativo Interamericano. 2a edición. México 1976

French L. Wendell y Bell H. Cecil Jr. "Ciencia de la Conducta para el Desarrollo Organizacional". Edit. Diana. México 1979. 3a edición.

Galván Escobedo, José. "Tratado de Administración General". Edit. Trillas. 4a edición. México 1982.

George S. Claude Jr. "Historia del pensamiento administrativo" Edit. Prentice Hall Hispanoamericana. 2a edición. México 1982.

Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Edit. Fontamara. 2a edición. México 1983.

Guerrero, Omar. "La teoría de la Administración Pública". Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales. Edit. Harla. 3a edición. México 1981.

Hall, Richard. "Organizaciones: Estructura y Proceso". Edit. Prentice Hall International. 5a edición. Buenos Aires 1979

Illescas, Blanco. "El control integrado de gestión" Editorial Limusa. 6a edición. México 1977.

Kast, Fremont. "Administración en las organizaciones". Edit. Mc Graw Hill. 3a edición. México 1979.

Margulies, Newton; Wallace, John. "El cambio organizacional. Técnicas y aplicaciones". Edit. Trillas. 6a edición. México 1985.

Mc Gregor, Douglas. "El aspecto humano de las empresas". Edit. Diana. México 1989. 12a edición.

Limon Rojas, Miguel. "La modernización de la Administración Pública". INAP. 1a edición. México 1990.

Pardo, Ma. del Carmen "Teoría y práctica de la Administración Pública en México" INAP. 1a edición. México 1992.

Reyes Ponce, Agustín. "Administración de Empresas". Edit. Limusa. 14a edición. México 1976. Tomo I.

Reyes Ponce, Agustín. "Administración de Empresas." Edit. Limusa. 14a edición. México 1976. Tomo II.

Schein, Edgar H. "Consultoría de Procesos; su papel en el D.O." Fondo Educativo Interamericano". 8a edición. México 1983.

Sharkansky, Ira "Administración Pública". Edamex. 2a edición. México 1963.

Waldo, Dwight. "Administración Pública". Edit. Trillas. 3a edición. México 1979.