

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO.**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DEL ESTADO Y LA
ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA.**

**T E S I S I N A
QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION
PUBLICA.**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A:

NOE PEREZ BELLO.

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.

Ciudad Universitaria, 1996.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A MI MADRE

IN MEMORIAM.

A MI ESPOSA E HIJOS, QUIENES
REPRESENTAN TODO EN MI VIDA.

AGRADECIMIENTOS

A la licenciada **Rina Aguilera Hintelholher**, por su valioso apoyo y orientación en el difícil momento de volver a empezar.

Al doctor **Ricardo Uvalle Berrones**, fraternal amigo, colega, maestro y guía de inquietudes intelectuales y académicas, para quien no existen palabras con las cuales manifestarle mi gratitud por siempre, a su amistad inapreciable y apoyo solidario en la asesoría de esta tesina y en otras facetas de mi vida personal.

A mi hija **Araceli**, quien dedicó muchas horas en la computadora, para darle forma y presentación al trabajo hasta la versión final.

INDICE

	Página
PROEMIO	1
LA VISION SECULAR Y RACIONAL DEL ESTADO	3
LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO MODERNO	11
EL ESTADO DE BIENESTAR	21
EL PERFIL DEL ESTADO CONTEMPORANEO	30
CONCLUSIONES	41
BIBLIOGRAFIA	45

PROEMIO.

El mundo de los tiempos actuales vive nuevas realidades, generadas por los cambios económicos, políticos, tecnológicos, demográficos, ecológicos y geopolíticos que se dan en la sociedad contemporánea en un ámbito de globalidad, interdependencia, mundialización e incertidumbre.

Por ello, el Estado y la administración pública se transforman para revalorar y redefinir su misión histórica, social, política y económica; y responder a las demandas de la sociedad que reclama y exige espacios para participar y desarrollar sus capacidades en la vida pública.

Problematizar al Estado y la administración pública en un contexto de procesos de cambio institucional y de factores que inciden directamente en lo que son la sociedad abierta, la economía global, la participación ciudadana, el mercado, lo público, la producción de bienes y servicios públicos, la tecnología, la privatización, el tamaño del Estado, entre otros, es el análisis y estudio planteados en esta tesina.

Para fines de exposición, la tesina se integra por cuatro secciones que se estructuran de la siguiente manera: la primera parte, estudia la formación del Estado moderno en su etapa absolutista, donde el poder estatal está concentrado en el monarca y la administración pública es centralizada, vigorosa, innovadora y poderosa; la segunda parte, se refiere a la constitucionalidad del Estado moderno y su transformación a las fases liberal y de derecho, con una administración pública sujeta a la ley, condición básica para robustecer y acrecentar su acción en la sociedad; la tercera sección, analiza al Estado de derecho en su modalidad de Estado de bienestar, el cual

interviene de manera protagónica en todos los diversos ámbitos sociales y por consiguiente, la administración pública amplía la dimensión de su estructura, organización y funciones; finalmente en la cuarta parte, se explica el perfil del Estado contemporáneo en su faceta de promotor y regulador, donde la administración pública se evalúa y redefine su misión, modo y forma de cumplir sus cometidos económicos y sociales.

LA VISION SECULAR Y RACIONAL DEL ESTADO.

El origen del Estado moderno se ubica en la época del Renacimiento humanista,¹ caracterizado éste, por el auge de una nueva y diferente forma de pensar y de vivir que invade a toda la sociedad en sus diversas manifestaciones del arte, la ciencia, la literatura, la filosofía, la arquitectura, la religión y el urbanismo.

Es durante el siglo XVI, que “...el Renacimiento apareció como el triunfo de la personalidad, el descubrimiento del hombre, el sentido consciente de una libertad creadora infinita”². Es en este ámbito, cuando el hombre adquiere una nueva concepción de la vida y de su acción en sociedad, opuesto a la idea teológica y señorial de la vida medieval que había anulado su individualidad y que ahora se encuentra inmersa y sometida a los cambios sociales y políticos.

El Estado³ como realidad y producto del periodo renacentista surge de los conflictos de los poderes universales y de los poderes locales. Para dirimirlos y evitar que la sociedad se consuma en ellos, el Estado se manifiesta “como una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos sociales”.⁴

En la formación del Estado moderno convergen factores e intereses de dos órdenes políticos: el medieval que se resiste a morir y el moderno que emerge y se fortalece de nuevas energías sociales propias de la época.

¹ “En su origen, el Estado moderno se inserta en la cultura del Renacimiento humanista. Ahí es concebido como una obra de arte no en sentido estético, sino de creación”. Ricardo Uvalle, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 11.

² Ettore A. Albertoni, **Historia de las doctrinas políticas en Italia**, p. 79.

³ El concepto Estado fue acuñado por primera vez por Nicolás Maquiavelo en su obra magna **El príncipe**, publicado en 1532 para designar a la nueva organización política, en la antigüedad se usaron términos como *polis, civitas, regnum, imperium, respublica*.

Así pues, el Estado se erige en la organización política de la sociedad, al expropiar el poder político a las fuerzas supraestatales y a fuerzas infraestatales.⁵

Este proceso se da en medio de grandes convulsiones, de gran resistencia de los poderes tradicionales que se encuentran en decadencia por el impacto que han suscitado las nuevas formas económicas encaminadas hacia la economía de mercado.

La Iglesia sufre una catástrofe con la Reforma; el Sacro Imperio como una pretensión universal es un fantasma debilitado, pero vivo como idea; asimismo, se aniquilan las fuerzas infraestatales, al derribarse, en favor del Estado, las inmunidades y privilegios de corporaciones, municipios, estamentos e individuos titulares de derechos judiciales, financieros y administrativos.

Con la victoria del Estado sobre estos poderes tradicionales que se habían batido en inconables luchas y “...la unidad, bajo la misma corona, de una pluralidad de reinos o territorios antes independientes ...la concentración del poder supremo en un punto, que ni es universal ni es local, se expresará en la idea y *praxis* de la soberanía”.⁶

Durante el Renacimiento, se forma el Estado como una obra de arte, de creación, de arquitectura,⁷ que asciende a una supremacía política con un contenido poderoso e

⁴ Ricardo Uvalle, **Op. cit.** p. 52.

⁵ “La vida pública se mueve en dos esferas, de las cuales la una es, por así decirlo, *infraestatal*, ya que sus instituciones políticas no se extienden al todo, sino sólo a un sector especial y concreto: a una religión, no a todas las religiones del territorio de soberanía; a un grupo social, no a todos los que componen el cuerpo nacional; a un hombre, no a todos los súbditos del Estado. La otra, en cambio, es de carácter *supraestatal*, porque aquí el poder -constituído por la Iglesia romana o por el Sacro Imperio- no coincide con un territorio determinado y su población”. Werner Naef, **La idea del Estado en la edad moderna**, p. 10.

⁶ Manuel García-Pelayo, **Las razones históricas de la razón de Estado**, p. 32.

⁷ “La arquitectura del Estado da cuenta de que es una creación artificial, producto del ingenio humano. Es una arquitectura que testimonia el fino arreglo de sus partes físicas, institucionales, organizativas y técnicas. Es

incesante, propio del momento espacial y temporal de las condiciones imperantes. La nueva organización del Estado se presenta en forma activa, vigorosa, eficiente, poderosa y como una institución coactiva.⁸

Con el vigor de la innovación, el Estado monopoliza cometidos de carácter general, se convierte en la autoridad que sugiere y fomenta, regula y dirige, controla y ayuda, castiga y beneficia, confisca y tutela, es decir, el Estado es el todo, se ha convertido en organización regia. Por ello, “El Estado es una realidad intuitivamente clara: la encontramos por doquier en los deberes y limitaciones que nos impone y en los derechos y oportunidades que nos concede”.⁹

Como organización política, el Estado se convierte en institución salvadora¹⁰ de la sociedad y el hombre. Fortalece de manera progresiva su poder y se diferencia de la vida social moderna.

Como producto histórico en el cual la racionalidad se impone sobre axiomas y postulados medievales que limitaban la creatividad, la inteligencia y el conocimiento científico y humanístico, se forma el Estado moderno como una realidad tangible y objetiva, como una entidad relativa, como una institución temporal, espacial y nacional y como un ente artificial¹¹ creado por el intelecto humano.

una arquitectura donde el saber científico y cultural es puesto al servicio de objetivos específicos como son los que se persiguen con la política y el poder”. Ricardo Uvalle, **Op. cit**, p. 50.

⁸ “El Estado al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos sostenido mediante la legítima violencia; es decir considerada como tal”. Max Weber, **El político y el científico**, p. 8.

⁹ Gonzalo Fernández de la Mora, **Del Estado ideal al Estado de razón**, p. 60.

¹⁰ “Por eso sólo en el fortalecimiento del poder del Estado, de esa entidad que se sitúa ahora en el centro de la historia puede el hombre encontrar salvación”. Manuel García-Pelayo, **Op. cit**, p. 32.

¹¹ “Un Estado no pertenece al género de las cosas naturales y dadas, sino al de las artificiales. ...el Estado no es una sustancia natural; es, exactamente, un artefacto real, algo volitiva y laboriosamente añadido al mundo”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit**, p. 62.

La nueva organización política de la sociedad “reclama su derecho a la vida y la potestad para ser reconocida como poder superior en la gama y diversidad de otros poderes sociales y políticos”¹². Con sus elementos concretos¹³ que lo constituyen, el Estado se erige como una fuerza suprema y una realidad macrofísica¹⁴ para dirigir, ordenar, conservar y desarrollar a la sociedad, implementando un contexto de bienestar y convivencia a los individuos, grupos y organizaciones que la integran y dándole cauce a sus iniciativas particulares, públicas y sociales.

Al formar al Estado, la sociedad lo concibe como institución necesaria que, con autonomía relativa y capacidad de gobierno, la conservará, desarrollará y evitará su destrucción, propensión ésta, debida al egoísmo y la ambición de sus integrantes,¹⁵ esto es, de sus individuos.

Para lograr este cometido, la conducción de la sociedad recae en el monarca absoluto,¹⁶ quien se convierte en el primer representante del Estado ya que se manifiesta “como el elemento más progresivo y evolutivo”¹⁷ que lo corporeiza y

¹² Ricardo Uvalle, **Op. cit**, p. 49.

¹³ “...es una realidad donde se encuentran **elementos concretos** de su existencia como son: su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, su sistema de autoridad, sus funcionarios y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos y negativos”. **Ibid**, p. 54.

¹⁴ “Nada hay del Estado que sea indetectable y no requiere problemáticos mecanismos de auscultación, porque es una formación macrofísica”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit**, p. 61.

¹⁵ “Cada sociedad necesita una herramienta que, por lo pronto, le permita transformar la anarquía de los egoísmos en un orden de intereses compatibilizados. Para atender a esta urgencia angustiosa y primaria se diseña y fabrica el Estado”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit**, p. 64.

¹⁶ “Consiste lo ‘absoluto’ en que el príncipe es *legibus solutus*, es decir, que está autorizado y en condiciones de despreciar, por razones políticas, sobre las que sólo él decide, las pretensiones legítimas de los estamentos, los privilegios y convenios existentes”. Carl Schmitt, **Teoría de la Constitución**, p. 56.

¹⁷ Werner Naef, **Op. cit**, p. 17.

quien además presenta mayores pretensiones¹⁸ de contenido estatal y de grandes empresas.¹⁹

El monarca para dominar a los poderes tanto intra como extraestatales tiene que asumir un gobierno fuerte²⁰ y soberano²¹ que concentre y monopolice la autoridad pública antes dispersa para brindar a sus súbditos seguridad y paz,²² conciliando intereses opuestos y disímbolos en el ejercicio del poder soberano.²³

Para gobernar la sociedad, el monarca concentra las tareas y funciones de competencia estatal que se encuentran a su alcance y para ejecutarlas cuenta con la administración pública centralizada, la cual se encargará de transmitir la voluntad real a todos los súbditos y de vigilar la ejecución de sus mandatos.²⁴

Se forman así, los cuerpos administrativos encargados de realizar “las funciones generales del Estado absoluto fincadas en la impartición de justicia, la seguridad pública, el manejo de la política económica, la conducción de las relaciones con el exterior, el cobro de impuestos y la adscripción de la organización militar”.²⁵

¹⁸ “El poder central domina las acciones que hasta entonces habían puesto en peligro al trono y cobija a todos los súbditos en única obediencia. Muy pronto se empezó a minar el poder estatal del Papado, que lo quería dominar todo y que en todo intervenía. El principado se alzó con mayores pretensiones”. Leopold Von Ranke, **Historia de los Papas**, p. 28.

¹⁹ “Lo que más contribuye a la estimación de un príncipe son las grandes empresas y los extraordinarios ejemplos de su mérito”. Nicolás Maquiavelo, **Obras políticas**, p. 350.

²⁰ “Preciso es, para tratar la cuestión a fondo, examinar si los innovadores lo son por propia iniciativa o tienen quien les apoye; es decir, si para ejecutar su empresa necesitan apelar a la persuasión o pueden emplear la fuerza, porque en el primer caso fracasarán siempre sin conseguir cosa alguna; pero si son independientes y pueden apelar a la fuerza rara vez peligrarán”. **Ibid.** p. 315.

²¹ “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república...”. Juan Bodino, **Los seis libros de la república**, p. 46.

²² “... una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituída por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzge oportuno, para asegurar la paz y defensa común”. Tomás Hobbes, **Leviatán**, p. 141.

²³ “El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo”. **Ibid.**

²⁴ “Las tareas financieras, jurídicas y militares que tocan al poder real conducen ahora a la formación de sectores administrativos. Se debe transmitir la voluntad del real poder central y se debe vigilar el cumplimiento de sus órdenes”. Henry Jacoby, **La burocratización del mundo**, p. 19.

²⁵ Ricardo Uvalle, **El gobierno en acción**, p. 73.

Como organización burocrática,²⁶ el Estado absoluto mediante la administración pública²⁷ estimula, regula, controla, transforma y desarrolla a la sociedad en busca de su conservación y reproducción, de su seguridad y bienestar. A través de la centralización administrativa el Estado multiplica sus funciones y cometidos para dominar²⁸ y tutelar²⁹ a la sociedad, para mantener su unidad e impulsar sus movimientos, para organizarla y asegurar su existencia.

Por doquier se presentan los nuevos ejecutores de la voluntad real quienes integran la administración pública de la monarquía absoluta: comisarios, oficiales³⁰ y cameralistas,³¹ se encuentran diseminados en todo el cuerpo social para potenciar el poder central del monarca.

²⁶ “El Estado absoluto es una poderosa organización burocrática que hace de la centralización del poder un instrumento eficaz de lucha y dominio político que a la vez garantiza su predominio sobre los centros de la sociedad, interviene en todos sus ámbitos, sanciona los conflictos sociales, hace respetar el orden y la seguridad y debilita los residuos feudales y patrimoniales”. **Ibid** p. 47.

²⁷ “...la administración pública es la actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella. Es también la institución que se encarga de propiciar el bienestar social e individual, de atenuar la indigencia y de evitar que la improductividad social se erija en un mal público que pueda trastocar el orden civil y político”. Ricardo Uvalle, **La Importancia de la Evaluación en la Gestión Pública Antisinóptica**, p. 12.

²⁸ “La dominación se consigue cuando desde el Estado la voluntad, la fuerza, los mandatos, las normas y la obediencia se conjuntan para dar vida a las decisiones soberanas”. Ricardo Uvalle, **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, p. 54.

²⁹ “El gobierno central no se limitaba a socorrer a los campesinos en sus miserias; pretendía también enseñarles el arte de enriquecer, ayudándolos e incluso obligándolos a ello, si era necesario”. Alexis de Tocqueville, **El antiguo régimen y la revolución**, p. 73.

³⁰ En el Estado absoluto “se hacía valer la diferencia entre *comisión* y *office*”... “Todos los antiguos funcionarios franceses se separaron en un estrato, a cuyos miembros sólo les facultaba su cargo para desempeñar una simple *comisión*, por lo cual eran también destituibles y sustituibles... y en otro estrato, cuyos puestos se califican de *eriges en titre d’ office*; estos puestos ... son organismos colegiados judiciales y financieros y también del Consejo de Estado, todos ellos adquiribles por compra según antigua usanza”. Otto Hintze. **Historia de las formas políticas**. p. 163, citado por Omar Guerrero en **La administración pública del Estado capitalista**. p. 202.

³¹ “El cameralista es el funcionario que ... se encamina a las funciones estatales de fomento, porque los soberanos absolutistas los compromete directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado”. Omar Guerrero, **Las ciencias de la administración en el Estado absolutista**, pp. 3-4.

Durante tres siglos dominó la monarquía absoluta, como un *leviatán*³² capaz de derrocar al orden feudal, para crear y reproducir las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que permitan a la sociedad moderna lograr su unidad nacional, territorial y soberana.

Como Estado de transición,³³ el Estado absolutista cumple su cometido. La sociedad vivía grandes movimientos y transformaciones, por tanto su organización política asume una nueva forma de Estado que corresponde a la nueva realidad; los cambios constantes y alternos de la sociedad inciden directamente en la conformación y funcionamiento del Estado y se convierten en el indicador de las transformaciones de lo estatal.

El Estado absoluto a través de la prosperidad de la actividad económica, logra fortalecerse financieramente por medio del cobro de impuestos, pero a su vez, con la orientación de la política del mercantilismo fomenta y amplía el poder económico de diversas organizaciones y grupos sociales que ahora lo consideran una traba y un obstáculo para la implantación del nuevo proyecto social, político, económico y cultural: el liberalismo.

Ante el fragor de movimientos revolucionarios del siglo XVIII el Estado absoluto sucumbe ante el ímpetu de nuevos reclamos sociales para dar paso a una nueva forma de organización política, en la cual la sociedad reclama y proclama los derechos del hombre y del ciudadano.

³² “Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel *dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa”. Tomás Hobbes. **Op. cit.** p. 141.

³³ “El régimen político de la monarquía absoluta es tan sólo la nueva forma política necesaria para el mantenimiento del dominio y explotación feudal en un periodo de desarrollo de una economía de mercado”. Louis Althusser. **Montesquieu, la política y la historia.** p. 97, citado por Perry Anderson en **El Estado absolutista.** p. 13.

Los individuos, grupos y organizaciones sociales exigen derechos de libertad, seguridad, igualdad y propiedad;³⁴ y que el Estado garantice estos derechos junto con la paz y el orden social, ya que la soberanía estatal reside en la nación.

Así, la monarquía absoluta se derrumba junto con la teoría del derecho divino de los reyes³⁵ que como doctrina la sostuvo durante tres siglos, porque en esta época se propician formas de convivencia social³⁶ que exasperaron la condición humana de los individuos sometida y socavada por el poder absoluto del monarca y sus representantes en la sociedad que en su mayoría eran miembros de la nobleza.³⁷

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO MODERNO.

³⁴ “...la asamblea nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos sagrados del hombre y del ciudadano:

I. Los hombres nacen y permanecen siempre libres e iguales en cuanto a sus derechos.

II. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la oposición”. Tomás Paine, **Derechos del hombre**, p. 110.

³⁵ “La teoría del derecho divino de los reyes se quintaesencia así: la monarquía es la institución divina, cuyo titular sólo es responsable ante Dios, porque de El recibe directamente el poder, y lo transmite necesariamente a su primogénito; y los súbditos, por prescripción divina, deben obedecer siempre y en todo caso los mandatos regios. Esta doctrina se demostraba, principalmente, con textos bíblicos”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit**, p. 30.

³⁶ “Con la monarquía absoluta surge la idea de una tupida red administrativa y de una jerarquía burocrática que manda para el bien general, que se presentan como el poder del Estado, y que de todos modos cimentaron en la práctica formas de brutalidad, corrupción e ineficiencia”. Henry Jacoby, **Op. cit**, p. 61.

³⁷ “...era natural que los nobles utilizaran su caudal principal, los reconocidos privilegios de clase. Durante el siglo XVIII, tanto en Francia como en otros muchos países, se aferraban tenazmente a los puestos oficiales que la monarquía absoluta hubiera preferido encomendar a los hombres de la clase media, competentes técnicamente y políticamente inocuos...todos los obispos eran nobles e incluso la clave de la administración

El Estado para conservarse debe transformarse de acuerdo con la lógica del poder y los cambios históricos, los cuales reclaman el cumplimiento de responsabilidades para evitar que la sociedad se consuma en sus conflictos y antagonismos, conduciéndola hacia fines útiles y necesarios que proporcionen el bienestar común a los ciudadanos.

La vida del Estado como realidad concreta es perfectible,³⁸ intermitente y está regida por los cambios sociales, es correlativa a la vida social, ambas se tienen que transformar y amalgamar para corresponderse y así vivir, convivir y sobrevivir para lograr su proyecto de vida.

Cada etapa del desarrollo y conservación de la sociedad marca una metamorfosis del Estado que corresponde a condiciones objetivas de poder, determinadas por la dinámica de fuerzas y energías sociales, políticas y económicas que marcan el tránsito de una a otra forma de organización política de la sociedad.

A finales del siglo XVIII, la sociedad es convulsionada por movimientos revolucionarios que pretenden eliminar todos los privilegios de la nobleza y terminar súbitamente³⁹ lo que se había iniciado en forma lenta: abolir todas las instituciones y reminiscencias medievales que aún quedaban vivas.

real, las intendencias, estaban acaparadas por la nobleza”. Eric J. Hobsbawn, **Las revoluciones burguesas (I)**, p. 110.

³⁸ “Ese Estado no es un proyecto ideal, sino una realidad existente. Por eso la consideramos perfectible. No es tampoco algo subjetivo, sino exterior a nosotros. Por eso sentimos su presión, tantas veces incómoda e independiente de nosotros”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit.**, p. 61.

³⁹ “La Revolución acabó súbitamente, por un esfuerzo convulsivo y doloroso, sin transición, sin precaución y sin miramientos, lo que a la larga se habría acabado por sí mismo poco a poco. Tal fue su obra”. Alexis de Tocqueville, **El antiguo régimen y la revolución**, p. 49.

Las exigencias políticas de libertad e igualdad⁴⁰ propician la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, contra los privilegios nobiliarios y la sociedad jerárquica medieval. Con estos derechos, cambia el objetivo y el fin del Estado, así la concepción del poder soberano por la gracia de Dios o el derecho divino de los reyes es suplantada por la búsqueda del bienestar terrenal de los ciudadanos.⁴¹

Por ello, el individuo exige participar en el ejercicio del poder político, “en la dirección de los asuntos comunes a todos, la exigencia en suma, de derechos políticos activos, la cual, pensada hasta sus últimas consecuencias, lleva a la soberanía popular”.⁴²

De esta forma, el liberalismo combate el privilegio aristocrático y el poder absoluto del monarca y establece una limitación a su autoridad demarcando su esfera de competencia por medio de una constitución política que establece la organización de la unidad nacional y la distinción de poderes públicos y propicia condiciones favorables para que el individuo asuma una responsabilidad política.

El Estado liberal debe dirigir la sociedad para evitar la anarquía y encauzar las energías sociales para suprimir los excesos del poder absolutista; de este modo la supremacía del Estado “Es una supremacía que en la sociedad moderna se encuentra sujeta a las constituciones políticas y al derecho público”.⁴³

⁴⁰ “...consideremos cuál es el estado en que se encuentran naturalmente los hombres, a saber: un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, ...Es también un estado de igualdad, dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, en el que nadie tiene más que otro, ...” John Locke, **Ensayo sobre el gobierno civil**, p. 5.

⁴¹ “La Ilustración había destruido la fundamentación legitimista del Estado medieval, la concepción de que el poder público estaba autorizado a actuar por delegación y en nombre de Dios. Desde aquel momento, el Estado era una institución humana, la cual derivaba su legitimidad de la voluntad del pueblo por lo que tenía por tarea procurar el bienestar terrenal de los súbditos” Reinhard Kühnl, **El liberalismo**, p. 67.

⁴² Werner Naef, **Op. cit.**, p. 140.

⁴³ Ricardo Uvalle, **Las transformaciones del Estado en la sociedad contemporánea**, Trabajo inédito, p. II.

El Estado liberal es el garante institucional de la sociedad, dado que preserva la vida política y la vida privada en los marcos de las constituciones políticas⁴⁴ que, como leyes fundamentales, garantizan que los individuos sean libres e iguales.⁴⁵ Así, el pueblo en la vida moderna quiere ser libre y necesita la constitución para evitar la vigencia del poder absoluto.

Las constituciones políticas son el medio para limitar y regular el ejercicio del poder del monarca y proteger al individuo para garantizar y reivindicar sus derechos religiosos, políticos y económicos, así como la posibilidad de acceder al poder político.

En la vida moderna, gestada en el siglo XVIII, el Estado se encuentra inmerso en el conflicto político inherente a la sociedad, por ello no se aleja ni desatiende sus deberes, responsabilidades y exigencias que le marcan las normas estipuladas en la constitución política porque “todo Estado es una realidad ancilar, subalterna, condicionada, utilitaria e instrumental. Y todo Estado es, además, relativo, porque el grado de su bondad viene fijado por condicionamientos previos”.⁴⁶

La constitución que guía al Estado por medio de reglas que contrapesan los factores reales de poder⁴⁷ para asegurar la convivencia social debe ser escrita⁴⁸ antes que real y efectiva.

⁴⁴ “...es la constitución de un país: los factores reales de poder en un país”. Ferdinand Lassalle, **¿Qué es una Constitución?**, p. 47.

⁴⁵ “La lucha constitucional en la Revolución Francesa y en el siglo XIX gira, efectivamente, en torno a la creación de una asociación popular libre e igual que condicione en su totalidad la vida del Estado”. Werner Naef,. **Op. cit**, p. 145.

⁴⁶ Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit**, pp. 76-77.

⁴⁷ “Los factores reales de poder que existen en cada sociedad son esta fuerza efectiva y activa, que condiciona a todas las leyes y disposiciones jurídicas de esta sociedad de tal forma que en lo fundamental casi no pueden ser diferentes de lo que son”. Ferdinand Lassalle, **Op. cit**, p. 37.

⁴⁸ “...cada país y en cada momento ha tenido una constitución real y verdadera. Lo que es realmente particular en los tiempos modernos... no son las constituciones reales y efectivas sino la constitución escrita, la hoja de papel... hay un esfuerzo manifiesto para dotarse de una constitución escrita que comprenda y plasme en un

El Estado como una organización necesaria reconoce altibajos en su efectividad, tiene etapas de auge y decadencia, pero como entidad racional y poderosa se somete a normas y reglas constitucionales que él mismo asume para garantizar el goce de las libertades políticas de los individuos.

Por ello, el liberalismo nace como un movimiento de emancipación política⁴⁹ y como una protesta contra el poder absoluto y arbitrario del monarca. El paradigma del liberalismo establece a las constituciones como la “determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política”⁵⁰ y como una limitación a ese poder para acotarlo a través de una división de la autoridad.

Al enfrentar al Estado absoluto, la sociedad liberal antepone la constitución como el conjunto y separación de los poderes públicos para dar al poder legislativo, facultades de poder supremo para elaborar y promulgar leyes fijas⁵¹ que hagan compatibles las finalidades de la sociedad y el Estado.⁵²

En su etapa liberal, el Estado moderno es un Estado constitucional⁵³ caracterizado porque su fuerza y poder se encuentran legalizados y legitimados en el derecho

documento, en una hoja de papel, todas las instituciones y todos los principios de gobierno del país”. **Ibid**, pp. 57-58.

⁴⁹ “El liberalismo o el preliberalismo ... fue un *liberalismo de emancipación política*. En ese momento, defender al individuo y su libertad de pensamiento contra el dogma religioso y la arbitrariedad real, pero también crear un lazo social más sólido, exigían la instalación de un vínculo político; ya que antes, por así decirlo, el espacio político no existía”. Nicolás Tenzer, **La sociedad despolitizada**, p. 61.

⁵⁰ Carl Schmitt, **Teoría de la constitución**, p. 24.

⁵¹ “...la autoridad suprema o poder legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios; está, por el contrario obligada a dispensar la justicia y a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas”. John Locke, **Op. cit**, p. 103.

⁵² “El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y el gobierno”. **Ibid**, p. 104.

⁵³ “... el liberalismo en su forma histórica clásica como un cuerpo de teorización que aboga por un Estado constitucional (es decir, una autoridad central nacional con poderes bien definidos y limitados y un alto grado

escrito y para evitar la desintegración social debe respetar y cumplir las leyes y convertirse en un Estado de derecho, que contiene como principios fundamentales: el principio de distribución y el principio de organización.⁵⁴

Los individuos mediante leyes instauran la libertad y la igualdad para evitar la arbitrariedad y tiranía del monarca y la confusión de los poderes públicos al separarlos en legislativo, ejecutivo y judicial para establecer frenos y contrapesos recíprocos y delimitar sus ámbitos de influencia a través de un documento escrito: la constitución.⁵⁵

Al abolir los privilegios y destruir el poder de la aristocracia, por medio de las revoluciones políticas, la soberanía del Estado se manifiesta y emana directamente de la nación que se ha constituido por un pacto social basado en la voluntad general⁵⁶ de los ciudadanos, quienes legitiman el poder del Estado.⁵⁷

Así, el Estado liberal debe garantizar por medio de normas constitucionales y sujeto al imperio de la ley, las bases para que la sociedad se desarrolle en un ámbito de libertad de comercio, de propiedad y de contrato entre particulares, es decir, el Estado debe proteger como función sustantiva la libertad del individuo, para lograr el bienestar común.

de control por los gobernados) y una elevada proporción de libertad civil”. José G. Melquior, **Liberalismo viejo y nuevo**, p. 32.

⁵⁴ “...*principio de distribución*: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio. Segundo, un *principio de organización*, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas”. Carl Smitt, **Op. cit.**, p. 147.

⁵⁵ “Una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, ya proyectada o realizada, es un patrón o modelo de Estado. Su contenido específico no es lo que se ha de mandar, sino cómo”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit.**, p. 71.

⁵⁶ “Así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía”. Juan Jacobo Rousseau, **El contrato social**, p. 16.

Por consiguiente, el Estado constitucional entendido, como un Estado de derecho vigila mediante reglas generales⁵⁸ que los individuos en condiciones de libertad e igualdad tengan el mismo derecho en sus relaciones económicas y políticas, para que celebren contratos de carácter privado.

En el contexto de estas realidades el gobierno es restringido a la elaboración y aplicación de leyes que permitan la libre competencia mercantil, a eliminar privilegios y a promover y estimular la vida de los mercados económicos y las libertades políticas en la sociedad.

El gobierno del Estado liberal es encabezado por el parlamento, el cual reivindica la representación de la nación frente a la rama ejecutiva y se convierte en la fuerza organizada para señalar las directrices políticas y conducir a la sociedad. A través del parlamento, los individuos encontrarán mayor impulso, mejoramiento y estímulo en sus relaciones y contratos privados, ya que el Estado liberal proclama la representación⁵⁹ popular de los ciudadanos por medio de delegados, para asegurar su libertad económica y su libertad política.

La administración pública en el Estado liberal, se encuentra limitada en su acción, además, está determinada y vigilada por el parlamento. En consecuencia, su participación es acotada, marginal y subsidiaria “ya que como realizadora de la

⁵⁷ “... en el mundo solo existen dos poderes: uno ilegítimo, la fuerza; otro legítimo, la voluntad general”. Benjamin Constant, **Principios de política**, p. 7.

⁵⁸ “...el Estado debe limitarse a la tarea de elaborar unas reglas generales acerca de las relaciones entre las personas privadas... y defender la libertad y las propiedades de aquellas. Pero en todo momento debe mantenerse neutral frente al contenido de los acuerdos tomados entre individuos particulares”. Reinhard Kühnl, **Op. cit.**, p. 82.

⁵⁹ “Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo”. John Stuart Mill, **Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo**, p. 66.

voluntad universal del Estado no participa en las tareas relevantes que tienen relación directa con la sociedad”.⁶⁰

En el Estado liberal la figura principal de la escena política es el parlamento, el cual se encarga de vigilar y debilitar al poder ejecutivo, quien como cabeza de la administración pública, es controlado en la dirección política de la sociedad.

De acuerdo con el liberalismo y el Estado constitucional, la administración pública es “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente á los seres organizados y á las cosas”⁶¹ para lograr el bienestar común de la sociedad y el interés público⁶² de los individuos.

En estas circunstancias la administración pública se limita a la aplicación de las leyes emitidas por el parlamento y por ello su potencial institucional, “para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad”,⁶³ tiene como premisa la prosperidad de la vida pública y privada. Aun cuando su acción es limitada y condicionada, la administración pública desempeña la función insustituible e importante de relación entre el Estado y la sociedad y adquiere el papel de instancia mediadora del Estado, ya que “se ha convertido, por así decirlo, en centro de integración de los intereses conflictivos y en punto de cristalización para el acuerdo de compromisos”.⁶⁴

⁶⁰ Ricardo Uvalle, **EL gobierno en acción**, p. 135.

⁶¹ C.J.B. Bonnin, **Principios de la administración**, p. 93.

⁶² “Por interés público debe entenderse la reunion de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración”. **Ibid**, p. 92.

⁶³ **Ibid**. p. 93.

⁶⁴ Karsch Friederum y Ursula Schmiederer, **Evolución funcional del poder legislativo**, p. 209.

En consecuencia, la administración pública del Estado liberal deja de “intervenir” en las relaciones de los sujetos de la economía, pero garantiza siempre, con su autoridad y medios coactivos, el orden social existente.⁶⁵

En este sentido, la administración pública propicia condiciones favorables para la eficiencia del mercado, al abstenerse de “intervenir” en el proceso mercantil para no entorpecer el desarrollo de los agentes privados y garantizar un clima de mayor libertad en una economía desestatizada.⁶⁶

En la idea liberal, la utilidad del Estado se concibe cuando éste, a través de su administración pública, se concretiza para inducir a que “cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio a la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos”.⁶⁷

El Estado liberal a través de la administración pública, crea las condiciones para orientar, dirigir y proteger la vida privada de los individuos en un espacio de mayores libertades, que garanticen el buen funcionamiento del mercado y la libre competencia entre los particulares.

Así, el Estado moderno se convierte en la ampliación de la sociedad, en su condición externa de realización y en un orden jurídico que reconoce formal y

⁶⁵ “...la administración tiene por función la de regir, de instrumentar, el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente”. Jacques Chevallier y Danièle Loschak, **La ciencia administrativa**, p. 35.

⁶⁶ “... como toda institución política es por naturaleza peligrosa, hay que repudiar no sólo la intervención del Estado en la economía sino también la reglamentación, que contraría la libertad natural de los actores económicos”. Nicolás Tenzer, **Op. cit.**, p. 47.

⁶⁷ René Villareal, **Liberalismo social y reforma del Estado**, p. 15.

positivamente a los individuos como libres e iguales,⁶⁸ para que prosperen y se beneficien sin estar condicionados por un proyecto político y fortalezcan sus relaciones intrasociales.⁶⁹

Al desarrollarse la economía en una sociedad con un asombroso aumento de la población y que promueve la autonomía de la vida privada en un marco institucional que garantiza un orden social y económico desestatizados, se dan las condiciones adecuadas para el desarrollo industrial que encuentra mercados en continua expansión y se sustenta en las capacidades de los individuos para formar la riqueza material.

De acuerdo con el liberalismo, la sociedad industrial⁷⁰ es el campo propicio para alentar el espíritu de empresa, la acumulación y circulación de capital, a través de la división del trabajo⁷¹ y la garantía del orden político y social salvaguardado por el Estado de derecho.

Sin embargo, la sociedad industrial al elevar el nivel de vida y multiplicar la población durante el siglo XIX, crea en su seno contradicciones, necesidades y problemas que provocan la insuficiencia e incapacidad del mercado para atenderlas

⁶⁸ “El primer tipo de Estado no era sino la ampliación (ordenamiento jurídico) de la sociedad civil de mercado entre individuos privados formalmente libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas). Luis F. Aguilar Villanueva, **Política y racionalidad administrativa**, p. 57.

⁶⁹ “La gran esperanza de los liberales siempre fue -y sin duda sigue siéndolo- ‘dar consistencia al lazo social independientemente del mando’ y, demostrando que el lazo político no es constituyente, permitir que los individuos que constituyen la sociedad prosperen sin la ayuda de un proyecto político. La vocación de la sociedad de los propietarios libres no es solamente ser una sociedad mercantil, sino erigirse en modelo de una sociedad futura cuyos lazos intrasociales se verán fortalecidos...” Nicolás Tenzer, **Op. cit.**, p. 47.

⁷⁰ “Se puede formular una definición simple de la sociedad industrial: sociedad en donde la industria, la gran industria, sería la forma de producción más característica. Una sociedad industrial sería aquella en que la producción se opera en empresas...” Raymond Aron, **Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial**, p. 81.

⁷¹ “...una empresa industrial introduce un modo original de división del trabajo. En efecto, no solamente la división que ha existido en todas las sociedades, entre los sectores de la economía, entre el campesinado, los comerciantes y los artesanos, sino también un tipo de división en el seno de la empresa, una división

positivamente. Esto estimula la desigualdad social y recrudece las condiciones materiales de vida que avivan el antagonismo político.

Frente a esta realidad, la crisis del liberalismo se hace evidente, el modelo de *laissez-faire* manifiesta sus límites al mostrar que el libre juego de mercado no cumple con los principios de la filosofía individualista y utilitarista⁷² liberales, por el contrario, su comportamiento errático y cíclico violenta el conflicto político y amplía la desigualdad social.

En consecuencia y ante el influjo de condiciones externas, de su propia dinámica interna y de cambios económicos, culturales, políticos y sociales, el Estado como artefacto instrumental⁷³ no es inmutable, ni autárquico, ni independiente, es un ente relativo, ancilar y condicionado que, como organización racional y artificial que el hombre proyecta y realiza, tiene que transformarse para estructurar a la sociedad, para organizarla políticamente y evitar que el conflicto político llegue a trastocarla afectando el bien común.

Por ello, el Estado persigue nuevas finalidades⁷⁴ e influye y participa en la producción y la distribución de la riqueza para evitar los costos políticos y sociales que generan los desequilibrios del mercado.⁷⁵

tecnológica del trabajo que constituye una de las características de las sociedades industriales modernas”. **Ibid.**

⁷² “No puedo por menos que persuadirme de que las disputas entre bandos antagónicos, entre los defensores de una ley y los adversarios de la misma, tendrían más probabilidades de resolverse que en la actualidad si explícita o inmediatamente se refiriesen al principio de UTILIDAD... Todo lo demás no pasa de ser regañinas juveniles y pueriles altercados”. Jeremy Bentham, *Fragment on Government*, citado por H. Hearder en **Europa en el siglo XIX**, p. 55.

⁷³ “El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad; no es un lujo superfluo”. Gonzalo Fernández de la Mora, **Op. cit.**, p. 93.

⁷⁴ “Otras importantes intervenciones del Estado que perseguían nuevas finalidades fueron impuestas o se lograron a pesar de la oposición de la burguesía, orgullosa de su autonomía económica y su libertad. La autoprotección de la sociedad se impuso, en vista de los padecimientos del proletariado industrial, en vista de los daños que provocaba en la salud de los niños el trabajo industrial, en vista de las consecuencias que acarrearía aquella pauperización de las masas para la vida social en general”. Henry Jacoby, **Op. cit.**, p. 94.

EL ESTADO DE BIENESTAR.

A finales del siglo XIX, se crean nuevas bases del Estado de derecho,⁷⁶ caracterizadas por una amplia y profunda intervención en la sociedad y un pronunciado ensanchamiento de las funciones de gobierno y de la administración pública para evitar la destrucción de las formas económicas existentes,⁷⁷ a través de políticas de bienestar social.

Por consiguiente, el Estado se transforma para responder a las nuevas condiciones de la sociedad industrial, soslayando al patrón liberal clásico al asumir un papel protagónico en la economía que lo configura como un Estado de bienestar.⁷⁸

El paradigma del Estado de bienestar proclive a favor de políticas de bienestar social se convierte en “un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones”.⁷⁹

⁷⁵ “El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad”. José Luis Ayala Espino, **Límites del mercado, límites del Estado**, p. 15.

⁷⁶ “Diez años después del crash de Viena -entre 1883 y 1888-, Bismarck, el canciller alemán, inventó el seguro nacional de enfermedad y el seguro obligatorio de vejez. Comenzaba así el Estado de bienestar en el que el gobierno promueve la seguridad social”. Peter F. Drucker, **Las nuevas realidades**, p. 25.

⁷⁷ “... mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que suponen la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería... una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual”. John Maynard Keynes, **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**, p. 364.

⁷⁸ “El Estado de bienestar alemán, en la manera en que se estableció originalmente hacia 1880 y ha venido expandiéndose y adaptándose constantemente sin grandes modificaciones de sus principios básicos es un sistema institucional que se corresponde casi idealmente con una sociedad industrial...”. Claus Offe, **Estado del bienestar y cambios estructurales: el caso alemán**, p. 77.

⁷⁹ Claus Offe, **Contradicciones en el Estado del bienestar**, p. 137.

En su función intervencionista, el Estado de bienestar, logra que en su entorno confluyan diversos objetivos de fuerzas heterogéneas⁸⁰ que le dan una amplia capacidad de convocatoria y un carácter multifuncional para establecer arreglos políticos e institucionales que le permiten enfrentar los problemas sociales producidos por las fallas del mercado.⁸¹

Un ejemplo de lo anterior, es la crisis de la gran depresión de 1929, que con sus variadas y prolongadas repercusiones en torno a la producción, el empleo y el ingreso, desalentó el optimismo liberal acerca del progreso social y el crecimiento económico⁸² e hizo cuestionable la concepción de libertad e individualismo que tuvo el siglo XIX,⁸³ al evidenciar la imperfección de los mercados y demostrar que el Estado no debía restringirse a una función “pasiva”.

De este modo, queda en entredicho la “oposición” del Estado y la sociedad, distinción que los hacía autónomos entre sí y que inhibía al primero a intervenir en asuntos económicos y sociales,⁸⁴ y lo marginaba a vigilar el orden social natural y “a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y,

⁸⁰ “El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica”. José Luis Ayala Espino, **Límites del mercado límites del Estado**, p. 105.

⁸¹ “i) Las fallas del mercado, permanentes y temporales, que impiden o ponen en riesgo el funcionamiento y reproducción de la economía. El Estado amplió su tamaño y escala de intervenciones justamente para corregir esas fallas... Las fallas del mercado que generan un efecto acumulativo en el largo plazo que será mayor en la medida en que las restricciones económicas sean también mayores. Por ejemplo, necesidades de inversiones en la industria, en obras de infraestructura, vivienda, educación, etc.” **Ibid.** p. 117.

⁸² “Permítaseme definir el crecimiento económico, como el incremento de la producción *per capita* de bienes materiales en el transcurso del tiempo”. Paul A. Baran, **La economía política del crecimiento**, p. 35.

⁸³ “... el individuo, no el Estado, es la unidad cuyos fines son primarios para la sociedad. Esta fue la concepción que tuvo el siglo XIX de la libertad: ser libre de los lazos adscriptivos de la familia, la comunidad o el Estado; ser responsable de sí mismo; modelar o aun remodelar el propio yo de acuerdo con la propia ambición”. Daniel Bell, **Las contradicciones culturales del capitalismo**, p. 212.

⁸⁴ “... una de las características del orden político liberal era no sólo la distinción, sino la oposición entre Estado y sociedad, a los que se concedía como dos sistemas con un alto grado de autonomía, lo que producía una inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales...”. Manuel García Pelayo, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, p. 21.

todo lo más, a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo a la operacionalización del orden autorregulado de la sociedad”.⁸⁵

En consecuencia, los objetivos y valores del Estado de bienestar no se reducen a garantizar la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y la convivencia pacífica, por el contrario, se amplían a una intervención decisiva en la regulación para “neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado”.⁸⁶

La economía y sociedad dejan que la acción estatal⁸⁷ se constituya en elemento clave de orientación, dirección y estabilidad política e institucional al no interferir en su tendencia intervencionista, la cual se concentraba al asumir tareas permanentes; “oficinas especiales se encargaron de sostener los precios, de los acaparamientos, de las limitaciones a la producción, de medidas para procurar empleos, de las regulaciones del crédito y los intereses, del aumento del poder adquisitivo, de las regulaciones monetarias, de las cuotas de importación y exportación”.⁸⁸

El Estado de bienestar,⁸⁹ también conocido como Estado social de derecho, Estado intervencionista, Estado benefactor, Estado asistencial, Estado providencial, Estado paternalista, Estado nodriza, “puede entenderse como la constitucionalización de una relación de poder social anclada en la estructura de las clases. Ejemplos clásicos

⁸⁵ **Ibid**, p. 22.

⁸⁶ **Ibid**, p. 23.

⁸⁷ “... lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional”. **Ibid**, p. 27.

⁸⁸ Henry Jacoby, **Op. cit**, pp. 109-110.

⁸⁹ “El Estado de Bienestar que se ha desarrollado en las zonas más altamente industrializadas del mundo no puede ser suficientemente comprendido cuando se concibe como Estado Social; es decir, como un Estado que reacciona frente a las consecuencias de la industrialización con medidas de previsión social. Este momento es y persiste como un importante objetivo estructural. Pero, en los momentos actuales, el bienestar significa y

son la limitación del tiempo de trabajo, la libertad de organización sindical, el derecho a forzar un determinado nivel de salarios, la protección contra el despido, la seguridad social, etc.”⁹⁰

La política del Estado de bienestar no es adversa al desarrollo de la sociedad, por el contrario, lo incentiva, y además, fomenta el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales,⁹¹ con la procura existencial⁹² de sus ciudadanos, organizados en partidos políticos y sindicatos de trabajadores asalariados y con la inclusión⁹³ e incorporación de determinadas capas de la población a los beneficios de extensas prestaciones sociales.⁹⁴

El papel del Estado de bienestar tuvo una importancia relevante al intervenir directamente en el manejo de la política macroeconómica, en la producción y provisión de bienes públicos y asimismo, convertirse en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios para regular los ciclos de la actividad

exige algo más que la mera asistencia social, y algo más que la pura compensación de las desventajas”. Niklas Luhmann, **Teoría política del Estado de Bienestar**, p. 31.

⁹⁰ Jürgen Habermas, **La teoría de la acción comunicativa**, citado por Ricardo Uvalle en **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 82.

⁹¹ “... el estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad”. José Luis Ayala Espino, **Op. cit.**, p. 106.

⁹² “... le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, es decir llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo...”. Manuel García Pelayo, **Op. cit.**, p. 28.

⁹³ “El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad. Hace referencia, de un lado, al *acceso* a estas prestaciones y, de otro, a la *dependencia* que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales. En la medida en que se va realizando la inclusión, irán desapareciendo aquellos grupos que no participan en la sociedad, o lo hacen sólo marginalmente... La realización del principio de inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de Bienestar. Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política”. Niklas Luhmann, **Op. cit.**, pp. 47-49.

⁹⁴ “El Estado de Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado”. **Ibid.**

económica y recuperar el pleno empleo, a través de la ampliación del consumo privado y el incremento sostenido del gasto público.

La acción del Estado incrementa su papel protagónico e importancia, ya que “El desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura...”⁹⁵ que proporciona a la sociedad.

El periodo de consolidación del paradigma del Estado de bienestar predomina desde la época de la posguerra (1945) hasta el inicio de la crisis económica de los años setenta.⁹⁶ Durante esta etapa “hizo frente a los problemas sociales de los ciclos económicos, por lo que soldó la relación entre el funcionamiento del mercado y el desarrollo de la democracia. El Estado benefactor se asentó en una amplia institucionalidad ligada a aspectos como la salud, la seguridad social la educación y la vivienda”.⁹⁷

Por consiguiente, el Estado de bienestar no sólo se consolida como una respuesta política a los antagonismos sociales, sino como un regulador de la actividad económica, pero es sobretodo un Estado típicamente burocrático, administrador y planificador.

En este sentido, el Estado de bienestar se compromete y asume la responsabilidad de lograr el bienestar social e individual mediante capacidades de gobierno y la

⁹⁵ Jose Luis Ayala Espino, **Op. cit**, p. vii.

⁹⁶ “El shock producido en todo el Occidente industrializado por el drástico incremento de los precios del petróleo, a partir de 1973, va a ser el punto de partida de una época de recesión económica desconocida -e imprevista- hasta entonces y el inicio de un período de desconfianza crítica a cerca de las posibilidades del Estado del Bienestar, ...”. Jorge Benedicto y Fernando Reinares, **Las transformaciones de lo político**, p. 18.

⁹⁷ René Villareal, **Op. cit**, p. 16.

organización y administración de la sociedad,⁹⁸ para institucionalizar, legitimar y operar socialmente las relaciones de producción.⁹⁹

Así, el Estado de bienestar logra importantes tasas de crecimiento económico y progreso social a través de “una amplia y poderosa estructura administrativa, donde la planeación y programación se constituyen en palancas claves de su realización ... donde la economía se politizó y donde los derechos sociales se extendieron más allá de los recursos públicos disponibles”.¹⁰⁰

En consecuencia, el gobierno y la administración pública juegan un papel fundamental como base de la armonía social, la convivencia pública y como medio de mitigar el conflicto político, dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar, por medio de la creación y expansión de diversos organismos gubernamentales que aumentan el tamaño de la estructura administrativa del Estado, la cual se ramifica y penetra en cada poro del tejido social. Puede decirse, que la administración pública es el centro para institucionalizar problemas, demandas, carencias y necesidad. Su vitalidad es clave para estabilizar conflictos sociales y políticos.

En el Estado de bienestar, la administración pública interviene ampliamente en la producción de bienes y servicios, en las prestaciones y seguridad sociales, en la creación del empleo y sobretodo, diseña políticas encaminadas a la distribución de la riqueza social.

⁹⁸ “Este Estado social de derecho, comúnmente llamado “benefactor”, “asistencial”, ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, *organización y administración de la sociedad*”. Luis F. Aguilar, **Op. cit**, p. 59.

⁹⁹ “... el Estado es ya *la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social*, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizan, legitiman y operan socialmente sólo por la presencia sistemática del Estado”. **Ibid.**

¹⁰⁰ Ricardo Uvalle, **El papel del Estado en los procesos actuales**, p. 54.

Sin embargo, durante la década de los años setenta, la aguda crisis económica, los problemas consiguientes, así como la intensidad y amplitud de la acción estatal tanto en la economía como en la sociedad, “tuvieron como consecuencia... la ruptura del consenso político que había permitido la continuada extensión del modelo de Estado del Bienestar durante los años de la posguerra”.¹⁰¹

Un resultado de esta situación es el protagonismo administrativo del Estado de bienestar, el cual desajusta los equilibrios institucionales de la sociedad y el mercado, “... en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exagera e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso (a saber: las fuerzas del mercado) funcionen de modo apropiado y benéfico”.¹⁰²

La vida de la sociedad es afectada por el intervencionismo y el gasto inconmensurable en la economía, lo que estimula altas tasas de inflación, estancamiento e ineficiencia gubernamental y por lo tanto “se insistirá una y otra vez en la crisis final de un Estado que necesitaba gastar mucho más de lo que podrá recaudar vía impuestos, en los problemas de gobernabilidad producidos por la sobrecarga de expectativas planteada al poder estatal, en la crisis de legitimación derivada de los fracasos y promesas incumplidas por el Estado asistencial”.¹⁰³

La crisis del Estado de bienestar no sucede de forma aislada o independiente, se produce en un ámbito internacional en que se manifiestan importantes cambios generados por la economía, entre ellos:

¹⁰¹ Jorge Benedicto y Fernando Reinares, **Op. cit.**, p. 19.

¹⁰² Claus Offe, **Contradiciones en el Estado del Bienestar**, p. 137.

¹⁰³ Jorge Benedicto y Fernando Reinares, **Op. cit.** p. 19.

- “- el colapso bastante desordenado del sistema de tipos de cambio fijo de Brenton Woods y su sustitución por arreglos ad hoc de monedas flotantes y por el sistema monetario europeo,
- el desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios,
 - las variadas clases de sacudidas derivadas de la multiplicación por más de diez de los precios del petróleo en el decenio de los setenta, multiplicación que se concentró en los años 1973-1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio, los problemas de ajuste estructural y la confianza del consumidor y el inversionista y,
 - el debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra”.¹⁰⁴

Los factores señalados son decisivos en el declive del Estado de bienestar, fueron imprevistos en los anales de la teoría económica, pero evidenciaron los límites de un Estado intervencionista y protagónico, a los que “habría que agregar el efecto de los excesos, las ineficiencias y las fallas del Estado Benefactor, que en muchos casos profundizaron la crisis”.¹⁰⁵

En 1973¹⁰⁶ se da el ocaso de un modelo de intervención del Estado que ya no cumple con los fines que tenía encomendados; de un “Estado que pasa de ser una

¹⁰⁴ José Luis Ayala Espino, **Op. cit.**, p. 135.

¹⁰⁵ René Villareal, **Op. cit.**, pp. 17-18.

¹⁰⁶ “Si 1873 significó el fin de la «Era liberal», 1973 marcaba el final de la era en que el Estado constituía la causa «progresista». Finalizaba la era dominada por las doctrinas y políticas formuladas por primera vez en los años sesenta del siglo XIX, fueran éstas liberaldemócratas o socialdemócratas, socialistas marxistas o nacionalsocialistas. Todas esas doctrinas se han convertido rápidamente en tan ineficaces como lo fue el *laissez faire* liberal desde 1873”. Peter F. Drucker, **Op. cit.** p. 28.

necesidad social y política a constituirse en un mal público”¹⁰⁷ y de un Estado que ha agotado sus capacidades, energías y su causa progresista.

Las nuevas realidades contemporáneas anuncian un proceso de cambio y transformación de la acción estatal para satisfacer los reclamos de los diversos grupos organizados de la vida pública y privada.

¹⁰⁷ Ricardo Uvalle, **Los nuevos derrotados de la vida estatal**, p. 86.

EL PERFIL DEL ESTADO CONTEMPORANEO.

Una vez que el Estado social y democrático de derecho, en la modalidad de Estado de bienestar, manifiesta su incapacidad para cumplir los imperativos que lo habían llevado a un periodo estelar durante 1945-1970, tales como el logro de tasas importantes de crecimiento económico, de ocupación plena y de la potencialización de los derechos ciudadanos, acompañados todos de progreso social; declina y se agota “cuando la escasez de recursos públicos, la emergencia de las economías abiertas, la globalidad, la incertidumbre, la interdependencia y la innovación científica y tecnológica, se erigen en una nueva realidad de la convivencia humana”.¹⁰⁸

Frente a estos procesos históricos del final del segundo milenio, se vislumbran la transformación y el cambio como signos de ruptura y divisorias que reclaman una redefinición de las estructuras políticas, sociales y económicas con un alto grado de creatividad e innovación que repercuta en la organización política de la sociedad que es el Estado.

Para esta realidad el Estado de bienestar ya no es funcional, ha perdido su capacidad de realización al provocar una aguda inflación, el decremento del consumo y del bienestar social, el incremento del desempleo, el aumento del déficit público y el burocratismo que empeoró los servicios públicos y una fuerte presión fiscal al no obtener los recursos financieros para mantener las enormes actividades e instituciones¹⁰⁹ estatales, mismas que en gran medida eran obsoletas y no se justificaban; el Estado deja de ser el actor más significativo del sistema.

¹⁰⁸ Ricardo Uvalle, **Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social**, Trabajo inédito, p. 23.

¹⁰⁹ “Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el

Estas ineficiencias del Estado de bienestar implican descrédito y desconfianza que agudizan su crisis, afectando las estructuras vitales de la convivencia económica, social y política y por consiguiente, provocaron tensiones¹¹⁰ sociales que inducen a los ciudadanos a reclamar su lugar en la vida estatal.

Por ello, “el valor de lo individual empieza a recuperar su importancia, la cual fue adormecida por la actividad protéica del Estado. La iniciativa de los particulares se inserta en un contexto que les favorece y que auspicia su desenvolvimiento en los marcos que reclaman una amplitud de la esfera donde se ejercen las libertades civiles, políticas y públicas”.¹¹¹

En el seno de la sociedad contemporánea se dan cambios que alteran su modo y condiciones de vida, “la sociedad se reacomoda en su visión mundial; en sus valores básicos; en su estructura social y política; en sus artes; en sus instituciones claves”.¹¹²

La sociedad en su ámbito del cambio¹¹³ da vida a sucesos que todo modifican y donde “Las economías abiertas, los intercambios mundiales, la competencia entre

intercambio humano, sea político, social o económico”. Douglass C. North, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, p. 13.

¹¹⁰ “Esta tensión, esta inquietud, son consecuencia de la caída de la sociedad cerrada y aún las sentimos en la actualidad, especialmente en épocas de cambios sociales. Es la tensión creada por el esfuerzo que nos exige permanentemente la vida en una sociedad abierta y parcialmente abstracta, por el afán de ser racionales, de superar por lo menos algunas de nuestras necesidades sociales emocionales, de cuidarnos nosotros solos y de aceptar responsabilidades”. Karl R. Popper, **La sociedad abierta y sus enemigos**, p. 173.

¹¹¹ Ricardo Uvalle, **La calidad de la administración pública moderna**, p. 101.

¹¹² Peter F. Drucker, **La sociedad postcapitalista**, p. 1.

¹¹³ “... *ámbito del cambio*. La interconexión que ha supuesto la supresión de barreras de comunicación entre las diferentes regiones del mundo, ha permitido que las agitaciones de transformación social estallen prácticamente en la totalidad de la superficie terrestre”. Anthony Giddens, **Consecuencias de la modernidad**, p. 19.

naciones, empresas, gobiernos y grupos civiles son parte medular para explicar por qué los cambios son intensos e irrepetibles”.¹¹⁴

Las transformaciones del Estado tienen que ubicarse en un contexto histórico y en tiempos y espacios que correspondan a las nuevas realidades públicas y políticas, además de justificarse en función del logro del bien público y del impulso de la sociedad hacia el desarrollo material, moral e intelectual.

En consecuencia, el Estado debe transformarse para satisfacer las demandas de una sociedad abierta¹¹⁵ que no permanece estática ni inmóvil, por el contrario, se encuentra en cambio continuo que la caracteriza como “una sociedad activa, cambiante y adaptativa que tiene como elemento total de su existencia las iniciativas individuales y su pertenencia a diversas organizaciones públicas”.¹¹⁶

Al ser el Estado y la sociedad unidad diferenciada, su correlatividad demuestra que son sujetos de cambio y transformación permanentes. La sociedad abierta cambia y exige se le devuelva lo que ella sabe y puede hacer, reclamando lo público como propio¹¹⁷ y condicionando el ritmo, sentido y proyección de la acción estatal; así, el Estado también se transforma y “debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y naturaleza de sus funciones”¹¹⁸ como articulador de la voluntad ciudadana.

¹¹⁴ Ricardo Uvalle, **La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica**, p. 1.

¹¹⁵ “También ahora seguiremos llamando ... *sociedad abierta* a aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales”. Karl R. Popper, **Op. cit.**, p. 171.

¹¹⁶ Ricardo Uvalle, **La administración pública como ciencia tecnológica**, p. 294.

¹¹⁷ “La sociedad de nuestros días no cree más en que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como se dio en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como propio ...”. Enrique Cabrero Mendoza, **Del Administrador al Gerente Público**, p. 11.

¹¹⁸ Gerald Caiden, **Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público**, p. 83.

De este modo, el Estado se caracteriza por su capacidad para mantenerse en y a pesar de los cambios, esta ubicuidad le permite garantizar el cumplimiento de sus fines sociales y políticos con eficiencia por medio de sus instituciones.

Por consiguiente, el Estado debe transformarse en razón de los avances y cambios de una sociedad que exige creatividad e innovación en la atención y solución a sus demandas políticas, sociales, económicas y culturales.

En consecuencia, el Estado contemporáneo revaloriza el espacio de lo público-social¹¹⁹ en detrimento de lo público-estatal,¹²⁰ para estimular las capacidades individuales y colectivas, conseguir la prosperidad social y orientarse a la promotoría y regulación para responder con eficacia a los imperativos de la vida pública.

En este contexto, las funciones de regulación y promotoría son asumidas por el Estado para organizar, coordinar y conducir los esfuerzos y capacidades individuales, de grupos y organizaciones sociales con base en la pluralidad¹²¹ y respeto,¹²² además buscar el bien común impulsando la creatividad y las energías de la vida pública, en un marco de innovación, calidad y relaciones humanas.¹²³

¹¹⁹ “La revaloración de lo público-social significa a la vez que la vida privada se erige nuevamente en el pivote de una sociedad democrática, propia de las economías de mercado”. Ricardo Uvalle, **La calidad de la administración pública moderna**, p. 104.

¹²⁰ “Lo público-estatal dio lugar a que la creación y expansión de los organismos gubernamentales y administrativos fuera ilimitada”. **Ibid**, p. 102.

¹²¹ “El pluralismo de la sociedad es el de las instituciones apolíticas, orientadas a la eficacia y especializadas. El pluralismo del cuerpo político es el de los nuevos «movimientos de masas»: pequeñas minorías fuertemente organizadas, como un motivo o un interés único como objetivo, y totalmente apolíticas”. Peter F. Drucker, **Las nuevas realidades**, p. 95.

¹²² “El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas es más de coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de un época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los que hay que conducir con base en la pluralidad y el respeto”. Ricardo Uvalle, **El nuevo papel del servicio público**, p. 36.

¹²³ “La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tiene la misma importancia, y donde cada vez hay más

El perfil del Estado contemporáneo se caracteriza por la ampliación de sus tareas de regulación, promotoría y estímulo en favor de la sociedad. Es un Estado modesto,¹²⁴ útil y necesario que reconoce sus límites¹²⁵ en una nueva realidad social; pero también, su capacidad y potencial para satisfacer las demandas sociales de bienes y servicios.

Al revalorar la vida pública, el Estado asume una función sustantiva de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales y propicia la convivencia y voluntad ciudadana en el hogar público,¹²⁶ en el cual se manifiestan las libertades públicas de grupos privados y organizaciones no gubernamentales.¹²⁷

En esta transformación, el Estado es consecuente con la economía del mundo actual,¹²⁸ su perfil promotor debe ser eficaz para sostener un crecimiento económico

sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas”. Michel Crozier, **El cambio en las organizaciones públicas**, p. 95.

¹²⁴ “Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos”. Michel Crozier, **Estado modesto, Estado moderno**, p. 9.

¹²⁵ “Ni siquiera los «progresistas tradicionales» ponen ya en duda que existen límites para lo que el Estado puede hacer. Existen tres razones para este cambio espectacular. Una de ellas es el fracaso de los programas y operaciones gubernamentales posteriores a la segunda guerra mundial. En segundo lugar, estamos aprendiendo que lo que puede conseguirse en materia de impuestos y de gasto público es limitado. Finalmente, conocemos también los límites de la capacidad del Estado para obtener recursos”. Peter F. Drucker, **Op. cit.**, p. 99.

¹²⁶ “El hogar público ... es el agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas en contraposición con las aspiraciones privadas. Es el escenario para el registro de las fuerzas políticas de la sociedad... ha existido siempre para satisfacer necesidades comunes, para brindar bienes y servicios que los individuos no pueden comprar por sí mismos, por ejemplo, la defensa militar, caminos, ferrocarriles, etc”. Daniel Bell, **Op. cit.**, pp. 210 y 213.

¹²⁷ “La acción de las organizaciones no gubernamentales se sitúa al margen de la política. Si bien hace sentir su influencia en ella, su finalidad no es suplantarla. En el discurso de estas organizaciones, los derechos del hombre representan una exigencia moral, exterior por naturaleza a la política pero que se impone a ella. La acción de estos actores privados presenta esa ambigüedad”. Nicolás Tenzer, **Op. cit.**, p. 108.

¹²⁸ “En la economía del mundo actual, marcada por la presencia de nuevos conglomerados multinacionales que actúan en el plano global a través de la fábrica mundial donde el comercio intrafirma representa casi la mitad del comercio mundial y se da la globalización e interdependencia de las políticas financieras, macroeconómicas e industriales,...”. René Villareal, **Op. cit.**, p. 18.

y desarrollo social, debe ser vigoroso para enfrentar problemas que el mercado esquiva como el desempleo, la estabilidad de precios, la distribución equitativa del ingreso, la renovación de los recursos, la contaminación del medio ambiente; y otros que estimula y alienta como “la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública, la abolición del proyecto de Estado corporativo”.¹²⁹

Sin embargo, el Estado promotor y regulador no debe renunciar a la búsqueda y al logro del bienestar social, correlativamente tiene que encauzar el libre juego de las fuerzas del mercado para favorecer la libre empresa y transformarse “en un proyecto político caracterizado por la brevedad de un organismo, la agilidad de un movimiento y su extrañación de la economía”,¹³⁰ en donde sólo debe intervenir con sentido estratégico en una economía que acelera su apertura y un mercado que rechaza prácticas regulatorias injustificadas.

Frente a los retos actuales el papel del Estado y el mercado deben redefinirse en busca de una nueva economía, para superar la actual, que vive hoy una crisis y cambios generalizados y cuyos rasgos característicos son la globalización,¹³¹ la interdependencia¹³² y la incertidumbre.¹³³

El Estado y el mercado no son instituciones dicotómicas ni antagónicas, su relación es compleja y de complementación; la eficiencia del mercado en la asignación de

¹²⁹ Omar Guerrero, **El Estado en la era de la modernización**, p. 77.

¹³⁰ **Ibid**, p. 78.

¹³¹ “En el capitalismo postmoderno se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su articulación con el mercado global”. René Villareal, **Op. cit**, p. 71.

¹³² “La interdependencia ... significa que las economías nacionales, ante la apertura y la globalización en la producción y en las finanzas, han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales”. **Ibid**, p. 72.

¹³³ “El fin de siglo ha sido llamado con razón ‘la era de la incertidumbre,’ ... la complejidad de actores y de intercambios han hecho menos previsible el comportamiento económico”. **Ibid**, p. 73.

recursos para la producción se facilita cuando existen prioridades a largo plazo; ante ello, la acción estatal con sentido estratégico se convierte en la solución al concertar políticas y acciones de promoción económica con los particulares.

Por eso, la acción estatal limita su presencia directa en la economía y desregula y reorienta su papel en la sociedad y en el mercado y “encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la apertura y la desregulación”¹³⁴.

Así el Estado se transforma “para abrir espacios a la iniciativa individual, para hacer eficiente su gestión pública y para hacerse eficaz como promotor del crecimiento económico y el desarrollo social”¹³⁵ incrementando la productividad y asegurando la innovación tecnológica¹³⁶ a través de regular el proceso económico.

El Estado en su función promotora y reguladora sobrevive y se fortalece en una realidad ineluctable de escasez de recursos, de capacidades finitas y de un incremento de demandas y necesidades públicas que solucionar.

Por consiguiente, el perfil del Estado contemporáneo es vigoroso, sano, productivo y eficaz si su contenido público es orientado hacia el pluralismo social en donde “Lo público del Estado depende de que los agentes privados y las organizaciones públicas sean los protagonistas del quehacer económico, político y social”.¹³⁷

De este modo, el Estado se renueva para orientar, conducir, mantener y desarrollar a la sociedad; para protegerla de los impulsos de una economía abierta; para

¹³⁴ **Ibid**, p. 41.

¹³⁵ **Ibid**, p. 37.

¹³⁶ “El principal factor de crecimiento en la sociedad industrial desarrollada lo constituye la innovación, es decir, la aplicación constante de las novedades técnicas al proceso productivo”. Manuel García-Pelayo, **Op. cit**, p. 70.

estabilizarla en los procesos del mercado; para amortiguar los desequilibrios sociales y políticos y, en general, para crear condiciones favorables a los particulares y las organizaciones públicas.

En consecuencia, el Estado promotor tiene como misión coordinar, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas¹³⁸ y “regula la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad”.¹³⁹

El Estado contemporáneo al iniciar el proceso de recuperación, de credibilidad y confianza ciudadanas en su nuevo perfil de promotoría y regulación, debe obtener resultados positivos “para realizar su misión histórica: regir a la sociedad”¹⁴⁰ en un contexto actual de mundialización, globalidad, interdependencia e incertidumbre.

La sociedad abierta provoca que los problemas se colectivicen y expandan a toda la comunidad; dárles solución requiere un alto grado de desempeño gubernamental incentivado por condiciones básicas de legitimidad, estabilidad, eficiencia, capacidad organizativa,¹⁴¹ consenso y autoridad.

En la actualidad, el Estado para conducir a la sociedad, debe considerar la participación ciudadana, debe valorar lo público, debe gobernar¹⁴² con un sentido abierto y pluralista, y para responder a las demandas, necesidades y aspiraciones

¹³⁷ Ricardo Uvalle, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 97.

¹³⁸ Ricardo Uvalle, **La administración pública como ciencia tecnológica**, p. 299.

¹³⁹ **Ibid**, p. 300.

¹⁴⁰ Omar Guerrero, **El Estado en la era de la modernización**, p. 78.

¹⁴¹ “Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa y la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política, son condiciones básicas que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental”. **Ibid**, pp. 82-83.

¹⁴² “... la gobernación es también un artificio humano. Como tal puede hasta cierto punto ser reelaborada premeditadamente para ajustarla a las necesidades y aspiraciones cambiantes”. Yehezkel Dror, **La capacidad de gobernar**, p. 38.

sociales, tiene que ajustar y modernizar sus procesos y regular el cambio¹⁴³ institucional que determine la función específica y limitada de cada organismo público. Estas nuevas instituciones son fortalecidas en base a su función y no a su poder.¹⁴⁴

El buen gobierno¹⁴⁵ se convierte en un imperativo del perfil del Estado contemporáneo para reconquistar su misión principal de conducir a la sociedad, con base en sus instituciones cuyo objetivo es normar, reglamentar y salvaguardar las libertades individuales y colectivas de los ciudadanos.

Para coordinar a una sociedad abierta y democrática como la contemporánea, el Estado debe gobernar con el apoyo de tecnologías¹⁴⁶ eficaces para desarrollar su capacidad de conducción¹⁴⁷ y responder a las demandas e intereses sociales con un eficaz proceso de gobierno¹⁴⁸ que sea apto para atenuar los antagonismos sociales y atenderlos procurando una solución satisfactoria.

¹⁴³ “Típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional”. Douglass C. North, **Op. cit**, p. 110.

¹⁴⁴ “Cada institución pluralista desarrolla una función específica y limitada. Esta limitación de su foco de actividad es su gran fortaleza. Cuando una institución intenta ir más allá de su objeto específico, inmediatamente pierde eficacia... Las nuevas instituciones no están basadas en el poder. Están basadas en la *función*”. Peter F. Drucker, **Las nuevas realidades**, p. 121.

¹⁴⁵ “El buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas, y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana”. Ricardo Uvalle, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 104.

¹⁴⁶ “Son tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos. Dichas tecnologías son: 1) las **políticas públicas**; 2) la **gerencia pública** y 3) la **gerencia social**”. **Ibid**, p. 106.

¹⁴⁷ “Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de «ingobernables»”. Yehezkel Dror, **Op. cit**, p. 39.

¹⁴⁸ “El proceso de gobierno alude a la parte más dinámica de la dirección de la sociedad. Influyen en él factores propiamente gubernamentales y no gubernamentales”. Ricardo Uvalle, **La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica**, p. 6.

El papel del gobierno en un Estado socialmente necesario¹⁴⁹ es importante al concretar la realidad macrofísica de éste en el ámbito de la sociedad, para darle una dirección común en el logro de los índices de progreso y bienestar.¹⁵⁰

En tiempos de cambio democrático, el perfil del Estado contemporáneo a través de su gobierno abierto es susceptible de corporeizarse y hacerse tangible en la “actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella”,¹⁵¹ es decir, en la administración pública.

Por consiguiente, el gobierno¹⁵² como sistema de instituciones para dirigir a individuos, grupos y organizaciones; y la administración pública como institución que procura el bienestar social e individual, tienen que transformarse para recuperar su carácter público en la medida que la sociedad abierta se desestatiza y desburocratiza.

De este modo, la administración pública como actividad del Estado en la sociedad, al identificarse con el perfil promotor y regulador del Estado, tiene que abrirse a un contexto global, incierto e interdependiente; no debe aislarse del espacio público, sino revalorarlo; para que dentro de este perfil estatal, fomente, proteja y promueva las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo y continuo.

¹⁴⁹ “El perfil del Estado socialmente necesario conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno”. Ricardo Uvalle, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 103.

¹⁵⁰ “los gobiernos ... También son el medio para que los índices de progreso y bienestar alcancen niveles significativos”. Ricardo Uvalle, **La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica**, p. 6.

¹⁵¹ **Ibid**, p. 12.

¹⁵² “... el gobierno es un sistema de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia a normas públicas, dar una dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar el bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas” **Ibid**.

La administración pública contemporánea se transforma simultáneamente a los cambios sociales, a la apertura de la economía de mercado y al nuevo perfil del Estado contemporáneo, utilizando “tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional”.¹⁵³

La administración pública contemporánea debe caracterizarse por su función coordinadora, ya que no pretende hacer todo; tiene que relacionarse e interactuar con las organizaciones no gubernamentales¹⁵⁴ de manera diferente, ya no impone condiciones, ahora concerta acuerdos, compromisos y cursos de acción.

Por consiguiente, “la administración pública no es ya instancia referida única y exclusivamente al Estado, sino que adquiere un contenido público-social que replantea la intercomunicación entre la sociedad y el Estado para dar paso al Estado socialmente necesario”¹⁵⁵ en el ámbito del tiempo y espacio de las transformaciones y los cambios institucionales del Estado y la administración pública moderna.

CONCLUSIONES.

1.- Las transformaciones del Estado son una constante de la vida moderna. El Estado es la institución más importante de la vida social y como tal, su eficacia depende de

¹⁵³ Ricardo Uvalle, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 105.

¹⁵⁴ “... las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de acción pública que aparte de involucrarse en el esfuerzo individual y otras actividades de base desean influir en las decisiones más importantes, operan en gran medida tratando de ejercer directa o indirectamente presión sobre las decisiones y acciones de los gobiernos”. Yehezkel Dror, **Op. cit**, p. 35.

cómo es capaz de dirigir y coordinar a los grupos sociales y políticos. El Estado se transforma para conservar la sociedad. Su transformación es de orden institucional. Sin embargo, hay procesos que han sacudido su vida de manera violenta como las revoluciones políticas. Estas explican el tránsito del Estado monárquico al Estado liberal clásico, liberal de bienestar y liberal contemporáneo.

2.- Las transformaciones del Estado no alteran su esencia a saber: que es un poder organizado y calculado para sobrevivir. Lo importante de las transformaciones es que modifican el sistema de instituciones del Estado y ello explica por qué su forma es la que se modifica, pero no su razón de ser ni las atribuciones básicas que tiene a su cargo. De este modo, la historia del Estado moderno es testimonio de cómo sus instituciones se modifican para responder con creces al contenido y perfil de la sociedad, en este caso, la sociedad moderna.

3.- Junto con la idea y la razón del Estado, debe considerarse a la administración pública en cuanto institución que tiene a su cargo la actividad del Estado. La forma de Estado sea liberal clásica, liberal intervencionista o liberal reguladora, es la que determina el modo de ser y la organización que adopta la administración pública. Son los valores de la sociedad formalizados en instituciones, los que influyen en la actividad de la administración pública. Así, su intervencionismo responde a carencias de la sociedad para realizar tareas por sí misma. Su regulación da cuenta de que la sociedad y la economía necesitan reglas que garanticen su pervivencia con eficacia, productividad y bienestar.

4.- En la historia, que no en el historicismo, el Estado y la administración pública son instituciones adaptativas, creativas, necesarias y útiles. Sin ellas, no es posible la convivencia social, las agrupaciones políticas, la prosperidad económica; en suma,

¹⁵⁵ Ricardo Uvalle, **La calidad de la administración pública moderna**, p. 105.

la conservación misma de la sociedad. Sin embargo, lo estatal y lo administrativista no deben suplantar a las energías individuales y sociales. Cuando esto sucede, los costos públicos son altos y los costos políticos se traducen en desconfianza hacia el Estado y su administración. Lo importante es considerarlos como instituciones que tienen atribuciones pero también límites. En este sentido, son instituciones sujetas a controles, contrapesos y contrabalances.

5.- El Estado y la administración pública no están en el final de la historia ni en el ocaso de las ideologías. Son parte de la historia y razón de ser de las ideologías. Sus transformaciones contemporáneas son fruto de los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos. Hoy tienen que fungir como instituciones abiertas, competitivas e innovadoras. El mundo actual da cuenta de que la sociedad es activa, informada y emprendedora. Por eso el Estado y la administración pública tienen que ser instituciones abiertas a la cooperación y participación ciudadanas y no pretender constituirse en organizaciones faraónicas. El Estado no es tan dilatado ni la administración es inmensurable. Son en todo caso, instituciones sujetas a la idea de eficacia, límites y capacidades.

6.- El Estado contemporáneo tiene ante sí los retos de la globalidad; la mundialización y las aperturas de la sociedad y la economía. Se reforma para no ser un mal público y para responder con creatividad a las demandas sociales. Es un Estado más promotor que intervencionista, es más coordinador, no unilateral; es más regulador, no tanto propietario y administrador. Es un Estado que socialmente no suplanta a los ciudadanos ni a sus organizaciones públicas.

7.- La administración pública contemporánea tiene como misión fungir como la vida misma de la sociedad. Pero es una administración que se ocupa de sumar esfuerzos, coordinar voluntades y emprende procesos de privatización y concesión de servicios

públicos. No es una administración con densidad burocrática ni perdida en la selva de los ritualismos y los formulismos. Como administración transformada responde al Estado, dirige a la sociedad y aprovecha que los ciudadanos participen en la atención y solución de los problemas públicos. La administración pública contemporánea es menos estatizada y más comprometida con lo social y lo público.

8.- En un ámbito de sociedades abiertas como son las contemporáneas, el Estado y la administración pública deben tomar en cuenta a los ciudadanos, a las organizaciones civiles y a los grupos que emergen para dar vida al pluralismo político. Los tiempos de la decisión vertical e insensible quedan atrás, pues los ciudadanos son de carne y hueso y como tales, luchan para que la sociedad y el espacio público no sean saturados con más acción estatizada.

9.- El gobierno de la sociedad contemporánea reclama eficacia estatal y capacidad acreditada de la administración pública. Las tendencias piramidales, propias de Estados sobredimensionados ceden su lugar a las tendencias que apuntan por el fortalecimiento de la vida ciudadana. En este caso, la administración pública debe ser más pública y menos estatizada, es decir, debe ser el gobierno de la comunidad para que las libertades públicas, la democracia y la justicia distributiva sean factibles.

10.- La vida del Estado y la administración pública moderna desde la monarquía absoluta, la fase liberal, la fase intervencionista y la fase liberal contemporánea, dan cuenta de cómo la sociedad con sus conflictos, contradicciones y cambios es el verdadero motor de las transformaciones estatales y administrativas. El Estado y la administración no se responden así mismos, sino que son resultado de lo social, lo político y lo económico. Por tanto, son instituciones sujetas a los cambios. Su reto

consiste en que sean inteligentes para sobrevivir con su carácter público y político. Por ello se reforman y transforman conjugando pragmatismo con sapiencia.

BIBLIOGRAFIA

Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk, **Introducción a la ciencia política**, Barcelona, Anagrama, 1971.

Aguilar Villanueva, Luis F., **Política y racionalidad administrativa**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Albertoni, Ettore A., **Historia de las doctrinas políticas en Italia**, México Fondo de Cultura Económica, 1986.

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

Aron, Raymond, **Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial**, Barcelona, Seix Barral, 1971.

Ayala Espino, José Luis, **Límites del Mercado Límites del Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Baran, Paul A., **La economía política del crecimiento**, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

Bell, Daniel, **Las contradicciones culturales del capitalismo**, México, Alianza Editorial, 1989.

Benedicto, Jorge y Fernando Reinares (eds.), **Las transformaciones de lo político**, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Bodino, Juan, **Los seis libros de la República**, Madrid, Aguilar, 1973.

Bonnin, C.J.B., “Principios de la administración”, en **Revista de Administración Pública** Homenaje al maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Cabrero Mendoza, Enrique, **Del administrador al gerente público**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Caiden, Gerald, “Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público”, en **Revista de Gestión y Política Pública**, Vol. I, núm 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.

Chevallier, Jaques y Danièle Loschak, **La ciencia administrativa**, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Constant, Benjamín, **Principios de política**, Madrid, Aguilar, 1970.

Crozier, Michel, **Estado modesto, Estado moderno**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

- “El cambio de las organizaciones públicas”, en **Revista de Gestión y Política Pública**, Vol. I, núm 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.

Dror, Yehezkel, **La capacidad de gobernar**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Drucker, Peter F., **Las nuevas realidades**, México, Editorial Hermes, 1992.

-**La sociedad postcapitalista**, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994.

Fernández de la Mora, Gonzalo, **Del Estado ideal al Estado de razón**, Madrid, Biblioteca de Estudios Políticos, 1972.

García-Pelayo, Manuel, “De las razones históricas de la razón de Estado”, estudio preliminar, en Bottero, Giovanni, **La razón de Estado y otros escritos**, Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, (sin fecha).

-**Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

Giddens, Anthony, **Consecuencias de la modernidad**, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Guerrero, Omar, **La administración pública del Estado capitalista**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

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

-**El Estado en la era de la modernización**, México, Plaza y Valdés, 1993.

Header, H., **Europa en el siglo XIX**, Madrid, Aguilar, 1973.

- Hobbes, Thomas, **Leviatán**, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Hobsbawm, Eric J., **Las revoluciones burguesas T. I.**, Barcelona, Guadarrama, 1979.
- Jacoby, Henry, **La burocratización del mundo**, México, Siglo XXI, 1972.
- Karsch, Friederum y Ursula Schmiederer, “Evolución funcional del poder legislativo”, en Abendroth, W. y Kurt Lenk, **Introducción a la ciencia política**, Barcelona, Anagrama, 1971.
- Keynes, John Maynard, **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**, México, Fondo de Cultural Económica, 1943.
- Kühnl Reinhard, “El liberalismo”, en Abendroth, W. y Kurt Lenk **Introducción a la ciencia política**, Barcelona, Anagrama, 1971.
- Lassalle, Ferdinand, **¿Qué es una Constitución?**, México, Hispánicas, 1989.
- Locke, John, **Ensayo sobre el gobierno civil**, Madrid, Aguilar, 1980.
- Luhmann, Niklas, **Teoría política en el Estado de Bienestar**, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- Naef, Werner, **La idea del Estado en la edad moderna**, Madrid, Aguilar, 1973.
- Maquiavelo, Nicolás, **Obras políticas**, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971.
- Melquior, José Guilherme, **Liberalismo viejo y nuevo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- North, C. Douglass, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Offe, Claus, **Contradicciones en el Estado del Bienestar**, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Paine, Thomas, **Derechos del Hombre**, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- Popper, R. Karl, **La sociedad abierta y sus enemigos**, Madrid, Paidós, 1991.

Ranke, Leopold Von, **Historia de los papas**, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Rousseau, Juan Jacobo, **El contrato social**, México, Porrúa, 1979.

Schmitt, Carl, **Teoría de la constitución**, México, Editora Nacional, 1981.

Stuart Mill, John, **Consideraciones sobre el gobierno representativo**, México, Herrero Hermanos, 1966.

Tenzer, Nicolás, **La sociedad despolitizada**, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Tocqueville, Alexis de, **El antiguo régimen y la revolución**, Madrid, Guadarrama, 1969.

Uvalle Berrones, Ricardo, **El gobierno en acción**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

- **La teoría de la razón de Estado y la administración pública**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1993.

- **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración del Estado de México, 1994.

- “El papel del Estado en los procesos actuales”, en **Revista Gobiernos**, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

- “La calidad de la administración pública moderna”, en **Revista Estudios Políticos** No. 2, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1994.

- “La administración pública como ciencia tecnológica”, en **Revista de Gestión y Política Pública**, Vol. III, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994.

- “El nuevo papel del servicio público”, en **Revista Enlace** núm. 36, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1995.

- “La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica”, en **Revista de control gubernamental**, México, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, 1996.

- “**Reforma de Estado, políticas públicas y gasto social**”, Trabajo inédito, 1996.

- **Las transformaciones del Estado en la sociedad contemporánea**, Trabajo inédito, 1996.

Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del Estado**, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

Weber, Max, **El político y el científico**, México, Premia Editora, 1980.