

91
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION EN EL MUNDO MODERNO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

DANIEL PADILLA MENDOZA

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



MEXICO, D. F

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

26/627



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.

RECONOCIMIENTOS

*Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su orientación metodológica y consejos académicos en la elaboración de esta investigación.

*Profesores. Profa: Rosallina Ramírez Torres.
 Prof: Noé Pérez Bello.
 Prof: Javier Díaz Jaimes.
 Prof: Huberto Castillo González.

Por sus comentarios y observaciones que me impulsaron a mejorar la investigación.

AGRADECIMIENTOS

* A mis padres: Salomón Padilla Hernández.
Mercedes Mendoza Castro.

* A : Alejandro Padilla Hernández, por ser un ejemplo en mi vida.

* A: Mi hijo el pequeño y gran hombre: Akira D. Padilla M., ante la adversidad me enseñó el valor de la vida.

GRACIAS.

INDICE

	PAG.
PROEMIO.....	1
APARTADO 1 : LA POLÍTICA EN EL MUNDO MODERNO.....	3
1.1 La política y el gobierno.....	7
1.2 La política como juego de intereses y valores	10
1.3 La política y legitimidad	14
1.4 La política y la obediencia	18
1.5 La política y las prioridades	21
1.6 La política como proceso de aprendizaje	23
APARTADO 2 : EL ESTADO MODERNO	26
APARTADO 3 : POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	34
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	48

PROEMIO

Sabemos que la política, el Estado y la administración pública afectan la vida social, pero cabe preguntarnos ¿en realidad, conocemos la amplitud y profundidad integral de su importancia en la configuración de las políticas públicas?. Es decir, entendiendo estas como los programas de educación, salud, alimentación, mejor ingreso económico, empleos, seguridad.

Es evidente, muchas cuestiones en el pasado excluían a la política o desviaban su vinculación por otras vertientes no políticas o administrativas, la solución quedaba a las costumbres o usos sociales. Sin embargo, actualmente son tomadas por la administración pública mediante procesos políticos en los que intervienen la sociedad y los entes representativos del Estado.

En el primer apartado se explica la concepción de la política en el mundo moderno, y como se da su condición con las estructuras gubernamentales, el juego de intereses y valores para jerarquizar las prioridades político-sociales para que otorguen legitimidad a las decisiones tomadas y en consecuencia sean obedecidas por la sociedad civil, propiciando a través de estos mecanismos el aprendizaje de las más básicas reglas de la política, como la civilidad, respeto, tolerancia, cumplir los acuerdos.

En el segundo apartado se analiza al Estado como la organización política dedicada a conducir y coordinar los esfuerzos de la sociedad, esta misión del Estado moderno es puntualizada con base en su relación con la sociedad.

Por último en el apartado tres se vincula el proceso político del poder a la administración pública, a través de propuestas programáticas o de proyectos nacionales, que sólo alcanzaran viabilidad a través de la política.

El objetivo de la investigación es analizar la importancia de la política , el Estado y la administración pública tomando en cuenta las transformaciones de la vida contemporánea, la cual plantea nuevas medidas en la economía, la política y sociedad.

APARTADO 1

LA POLITICA EN EL MUNDO MODERNO

Para ninguno de los seres humanos que vivimos en sociedad nos es desconocido, los estragos que causa la política en nuestras vidas individuales y colectivas. En efecto, vivimos una época de creciente politización, en la cuál desde el más modesto de los individuos sabe hasta donde una decisión política puede afectar su vida o la de su familia, es decir, destacar que las acciones de gobierno modifican las condiciones individuales de vida.

Anteriormente, desde la edad media hasta principios del presente siglo, infinidad de cuestiones sociales o comunitarias no tomaban en cuenta la política, ya que la consideraban sólo como un instrumento del poder al servicio de la clase dominante y no como la forma de redistribución de la riqueza social.

¿Qué se entiende por política? "Este concepto es de tal amplitud que implica toda índole de actividades directrices autónomas. Suele hablarse de política de divisas bancarias, de política del Reichsbank, de la política que rige en un sindicato en huelga; asimismo puede aplicarse a la modalidad educativa de un país o de una población determinada, a las directivas de una comunidad... Es obvio que en las consideraciones de hoy no he de basarme en toda la amplitud del concepto, sino que por política

habremos de entender únicamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado".¹

Por ello se entiende que la política es una forma de participación o de interacción social encaminada a la solución de conflictos o en el peor de los casos para crearlos dentro del Estado o contra el Estado.

Para la solución de los problemas, actualmente se puede observar como un problema político que requiere la atención gubernamental inmediata, se analiza y procesa para tomar decisiones políticas que se transforman en programas o legislación.

En la edad antigua e incluso en la moderna, es decir, en siglos anteriores al nuestro, en sociedades escasamente evolucionadas como los feudos o los pequeños reinos italianos anteriores al renacimiento, las decisiones vitales para una comunidad o sociedad no requerían de procesos político-administrativos para tomarse, porque eran sociedades complejas, diferenciadas y con tareas especificadas.

¹ Max Weber. El político y el científico p.7.

Estas situaciones se propiciaban por la falta de conductas institucionales, leyes y procedimientos político-administrativos, que actualmente se encuentran desarrollados y cada día se perfeccionan para procurar a los gobernados soluciones racionales y efectivas.

La política consiste en la toma de decisiones por medios públicos, en oposición a la toma de decisiones individuales basadas en el libre albedrío de un gobernante o élite. Lo anterior se interpreta, como la irrupción de la modernización en los procesos de toma de decisiones, que involucran desde luego a la política y a la administración pública.

Lo anterior, proporciona elementos significativos como : modernización, política y administración pública; los tres conceptos son básicos para el conocimiento, interpretación y resolución de los problemas, demandas y decisiones político-administrativas que deben tomarse ante situaciones de apremio o normales. Entendiendo por normales aquellas circunstancias cuyas variantes no involucren la estabilidad y buena marcha de la administración. Esta operatividad y eficacia se logra a partir de la modernización de la política.²

² "La modernización política es un ...desarrollo dinámico sin asumir como modelo las formas políticas existentes ; debe permitir localizar las características de modernidad respecto de los ciudadanos y respecto del sistema político y no confundir modernidad y democracticidad. La definición hasta ahora más completa y que corresponde a estos requisitos coloca el acento sobre tres características principales : la igualdad, la capacidad y la diferenciación. Por lo tanto hay modernización política respecto de la población de una comunidad política en su conjunto cuando se verifica el pasaje de una condición generalizada de súbditos a un numero cada vez mayor de ciudadanos unidos entre si por vínculos de colaboración, transición acompañada por la expansión del derecho al voto y de la participación política, por una mayor sensibilidad a los principios de igualdad y por una más amplia aceptación del valor a la ley *erga omnes*. *Ley erga omnes*, es una expresión latina que significa para todos los hombre sin excepción ni exclusivismos." Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de política, t II p. 1039.

La política moderna para ser eficaz tendrá que considerar el entorno social y en el mismo ubicar cuestiones o conceptos fundamentales para su comprensión, tales como :

- La política y el gobierno.
- La política como juego de intereses y valores.
- La política y la legitimidad.
- La política y la obediencia.
- La política y las prioridades, y
- La política como proceso de aprendizaje.

1.1 La política y el gobierno

La política encuentra su fundamento en el control social, y su relación con el Estado y el gobierno le sirve como el hilo conductor para la solución y tratamiento de los problemas. Así, la política es la guía o dirección que orienta al Estado y a la sociedad.

Se considera la exigencia previa de un conocimiento o información básica de los elementos que conforman la sociedad, como: su medio ambiente, la protección del Estado a través de sus instituciones; distribución equitativa en el trabajo y los ingresos que dan respaldo a la vida.

Esta información permite al gobierno mantener el control social, considerando la naturaleza básica y actual de lo que conduce en este caso, a los resultados esperados por las políticas gubernamentales.

Considero que una interpretación basada solo en aspectos técnico - políticos, es insuficiente para establecer que la política no solo se vincula al gobierno en términos de eficiencia y eficacia. Sino en esta relación subyace la idea de justicia y equidad . Es decir, son valores universales. Los elementos rectores de la actividad política, que de ninguna manera quedan al margen del gobierno, sino por el contrario son sustento y finalidad.

Por lo cual "...es necesario reconocer que, debido a que la respuesta que definitivamente ha prevalecido a lo largo de los siglos ha sido la superioridad del gobierno de las leyes, ha sido generalmente negativa al juicio sobre aquellos que la fortuna o la virtud, o una combinación de ambas (para usar categoría de Maquiavelo), han puesto en condiciones de dirigir un Estado. Los criterios con los que el buen gobierno se distingue del modo son sobre todo dos: primero, el gobierno para el bien común que es diferente del gobierno para el bien propio; segundo, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas sean naturales o divinas, o normas de la costumbre o leyes positivas puestas por los predicadores, convertidas en normas consuetudinarias del país, que es diferente o arbitrario, cuyas decisiones son tomadas frecuentemente fuera de toda regla preconstituída".³

Así, el gobierno se relaciona tanto con la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de la información y el control. La similitud entre las tareas de dirigir y gobernar se han reconocido desde los inicios del pensamiento político. En La República, Platón desarrolla explícitamente esta analogía con su parábola del barco. Por otra parte Aristóteles en La Política retoma la parábola de Platón, al escribir que los límites del tamaño de un estado eficiente deberían ser los mismos que los de un barco: ninguno de los dos deberían ser tan grandes, que no obedezcan al timón.

³ Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. p.122.

La dirección de las instituciones políticas y administrativas requieren de un conocimiento y técnicas que permitan la conducción de los asuntos administrativos y políticos del Estado, para ello es necesario poseer toda la información, vía proceso de aprendizaje y evaluación de experiencias.

La utilización y aplicación de la información se vincula estrechamente para saber a donde dirigir la actividad gubernamental y por último se requiere conocer el ámbito social de aplicación de las políticas.

Dicho de otra forma, se debe saber a donde se quiere ir, se debe tener idea del propósito y saber a cada momento si el desarrollo de la política administrativa implantada sigue el curso correcto.

En política, la tarea de mantener el control social se apoya de igual manera, en tareas indispensables de orientación y coordinación de los esfuerzos colectivos e individuales, a efecto de concretizar proyectos y programas de gobierno a corto, mediano y largo plazo. Es en este sentido donde las instituciones políticas y administrativas dirigen su acción específica.

1.2 La política como juego de intereses y valores.

En la política, los intereses son el fundamento constante de su devenir, a ella estarán ligados los intereses de los grupos en la mayoría de los casos. Aisladamente en lo individual el hombre puede buscar beneficios para aprovecharlos en función de alguna recompensa de cualquier carácter, esta posición le otorga un status de acuerdo a sus intereses y necesidades de corto o largo plazo.

La política moderna⁴ está delimitada por intereses que van a perfilar los valores que la sociedad tiene o desea como válidos, para legitimar la toma de decisiones políticas establecidas. De tal manera que el objetivo de la política es la justicia (como valor absoluto) como un principio que otorga legitimidad al ejercicio del poder representativo.

Es a partir de Nicolás Maquiavelo, cuando se concibe a la política en términos de un poder real que permite la estabilidad y corresponsabilidad entre gobernados y gobernantes. Es decir, en su obra hablará del hombre de Estado, del gobernante y de como éste logra llegar al poder, después de como conservarlo, y cómo debe acrecentarlo, estas mismas ideas las

⁴ "El significado clásico y moderno de política derivado del adjetivo de *polis* (políticos) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadana, civil, pública, y también sociable y social. El término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles titulada *Política*, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza y funciones, las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si son condiciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad." Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Op.cit.*, tomo II, p.1240

expresa en los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Así, el florentino conjuga intereses, valores y recomienda su perfecta conjugación para hacer posible el control y la función gubernamental.

El autor lo observa claramente, cuando discierne sobre los intereses a salvar en un estado político de necesidad. Al respecto, señala: "Se ve, en efecto, que los hombres, en las cosas que los conducen al fin que cada uno se propone, proceden diversamente: el uno con circunspección, el otro con ímpetu, el uno con la violencia, el otro con arte, el uno con paciencia, el otro con todo lo contrario, y cada uno, por estos diversos medios, puede conseguirlo. Se ve también que de dos hombres moderados, uno consigue su fin y el otro no, y del mismo modo que otros los aciertan igualmente por caminos distintos, siendo el uno moderado y el otro impetuoso: lo cuál no dimana de otra cosa sino de la calidad de los tiempos que concuerdan o no con su proceder. De aquí nace lo que he dicho, que dos hombres, obrando diversamente, logran el mismo efecto, y otros dos obrando del mismo modo, el uno alcanza su fin y el otro no. De esto depende también la variación de su felicidad, porque, si uno se conduce con moderación y paciencia los tiempos y las cosas giran de modo que su gobierno sea bueno, próspero, pero si los tiempos y las cosas varían sobreviene su ruina porque no muda de modo de proceder."⁵

Lo anterior ejemplifica como: Maquiavelo vincula intereses individuales y valores para establecer conveniencias e intereses para lograr su fin.

⁵ Nicolás Maquiavelo. *El príncipe*, p.p. 179-180.

Por otra parte, en relación a este tema se comprende que: "La política se ocupa de la interacción de los intereses, reclamación y distribución de recompensas, es decir de los valores. Diferentes individuos y grupos, o aún países, que actúan en la política y buscan su interés pueden cooperar o competir en la asignación de valores. En realidad, la política ha sido definida a menudo el proceso por cuyo conducto se asignan los valores - las cosas o relaciones que los individuos desearían tener o disfrutar en una sociedad de forma autorizada."⁶

Ahora bien, si consideramos que en el pasado las formulaciones teóricas en relación a la política, se plantearon en términos de un solo valor, que el científico social consideraba era el objetivo de diversos autores políticos. Desde el siglo V A.C. hasta cerca del siglo XV, la mayor parte de la teoría política se ocupó de la política en términos de la rectitud o de la justicia, es decir de cómo deben de asignarse las recompensas, las responsabilidades y el poder para el bien común. Es a partir del siglo XVI, como ya se anotó, que gracias a los escritos políticos de Maquiavelo y Hobbes, la política se comenzó a concebir en términos de poder, es decir, de la cuestión de la asignación auténtica de los poderes, responsabilidades y recompensas dentro de la sociedad. Ambos autores sostuvieron que el poder es el valor clave en relación con el cual se obtendrían los demás valores.

⁶ Karl Deutsch. Política y gobierno. p.25.

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, algunos políticos han tratado de contemplar la política como la búsqueda permanente de la estabilidad y equilibrio. Es decir, intentan con poco o mucho éxito, mantener a cada sociedad y las relaciones entre sociedades sin alteraciones substanciales.

Cabe aclarar que todos los intentos por interpretar la política, en términos de un solo valor o una sola preocupación preponderante han fracasado, ya que no han podido ser capaces de proporcionar una imagen adecuada de la riqueza del proceso político-administrativo.

Respecto a lo anterior, es oportuno señalar que la política es el crisol donde se fraguan los intereses y valores que informan al hombre y a la sociedad; a la política y la administración; al poder y a la influencia. Es decir, la política para ser una actividad viable como gobierno debe corresponder a los intereses y valores en juego para cumplir aspiraciones colectivas e individuales.

1.3 La política y legitimidad.

Para ubicar la legitimidad en la política, primero tiene que prevalecer una escala de valores socialmente aceptados, como la equidad, habrá quienes consideren a la justicia, la honradez como elementos torales de actuación. Esto es, los individuos deben establecer la compatibilidad de fines comunes para no caer en la búsqueda de valores individuales, como es la necesidad de una representatividad en la sociedad a través de una posición económica más sólida o utilizar bonos financieros para apoyar prácticas militares, desestabilizar al gobierno etc., que dividen y contraponen al individuo con la sociedad y viceversa.

Sobre compatibilidad social, la referencia es a una escala de valores e intereses más o menos concurrentes en la sociedad, en el ramo de los valores, pensemos en justicia, igualdad, equidad, respeto y en caso de los intereses redistribución del ingreso, políticas económicas, sociales, educativas, etc., que se adecuen más a las necesidades individuales sin perder de vista el contexto global de la sociedad. Es decir, cuando hay compatibilidad social en los valores estos facilitarán y preservarán la unidad social con la acción del gobierno.

Así, respecto a una definición y explicación aproximada de gobierno, "En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir el

gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de Estado. En consecuencia, con la expresión "gobernantes" se entiende al conjunto de las personas que gobiernan el Estado y con la de "gobernados", el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno en un área estatal. Sólo en casos excepcionales, o sea cuando las instituciones están en crisis, el gobierno tiene carácter carismático y su eficacia depende del prestigio, del ascendiente y de las cualidades personales del jefe del gobierno."⁷

A lo anterior, se puede sumar otra acepción del concepto gobierno, más apegado a la realidad del Estado moderno y que no indica sólo al conjunto de personas que detentan el poder gubernamental, sino al conjunto de instancias institucionales a las que está confiado el ejercicio del poder. Esta consideración constituye un aspecto del Estado.

Las instituciones que organizan políticamente a la sociedad y que en conjunto constituyen determinado régimen político, son las que tienen la tarea de expresar la orientación política del Estado a través de los órganos de gobierno.

⁷ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de política t I p. 743.

Por otra parte, es difícil precisar el concepto gobierno: "...pues tiene varios sentidos: 1º. puede designar al conjunto de órganos políticos del Estado incluyendo al Parlamento; 2º. puede designar un órgano del gobierno particular que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento que encarna el poder legislativo; 3º. también puede designar sólo un elemento de este ejecutivo, el ministerio o gabinete ministerial, por oposición al jefe de Estado."⁸

Para evitar que se viole el valor supremo de la legitimidad como forma de acceso al poder, debe existir una correspondencia de intereses y valores y que los gobernados se manifiesten con libertad y democracia.

Asimismo, establecida la legitimidad como necesidad axiológica procedente de las decisiones y por consiguiente con plena aceptación social se tendrán como obligatorias las decisiones tomadas por los representantes, "...en virtud de que la legitimidad promete una compatibilidad de los objetivos y las prácticas públicas con los valores privados y las personalidades de los individuos. Cuando sucede así, y se opina que el gobierno y sus leyes son legítimas, los individuos no pueden violar la ley sin infligirse daño psicológico a ellos mismos; sentirán el dolor de la conciencia. Cuando una ley, o el gobierno, o todo el sistema, aparecen como legítimos, los individuos los desafiarán sin remordimientos."⁹

⁸ Maurice Duverger. Instituciones políticas y derecho constitucional, p.125.

⁹ Karl Deutsch. Op. cit., p.29

La legitimidad no es únicamente la posibilidad real de ejercer un poder, sino es la compatibilidad y convergencia de valores aceptados por una comunidad política.

1.4 La política y la obediencia.

La política como actividad humana se apoya en valores de conducta social aceptados expresa y tácitamente para lograr la dirección adecuada de las sociedades. Estos valores están determinados por hábitos sociales, como son; la obediencia y el respeto a las leyes, sino fuese así el gobierno entraría a un proceso de falta de credibilidad y desprestigio con consecuencias funestas para el ejercicio legítimo del poder.

Uno de los elementos del gobierno para tener el control de las leyes, es que tiene la facultad de aplicarlas en beneficio de la estabilidad y continuidad del orden social, es decir, se establece que en la mayoría de los casos la obediencia a las leyes y al gobierno, es en función a la creencia y convencimiento de la sociedad del actuar legítimo y legal de los gobernantes.

En este esquema, se toma en cuenta que así como una mayoría de la población se rige bajo la creencia de lo legal y legítimo , también en el gobierno va ha existir una minoría que no esté de acuerdo en las políticas. Aún así, las minorías generalmente se sujetarán a las leyes y al gobierno, porque en un proceso de desgaste lógico estas minorías podrían ser alguna vez mayoría. Esta es una forma de comprender cómo un gobierno democrático y un sistema político conserve sus posibilidades de fraccionamiento y reproducción.

Lo anterior, posibilita cambiar a la sociedad revisando las leyes, mientras éstas sean obedecidas, pero si se implementan mayores cambios en la sociedad, es probable que se produzcan alteraciones en los hábitos de obediencia.

También se considera desde un punto de vista práctico, que las transformaciones sociales, no se pueden iniciar única y exclusivamente por cambios en la legislación, aunque éstos pueden ayudar. Así, la ley es sólo un elemento que contribuye al cambio más profundo del pensamiento y sentir del hombre, los grupos, las comunidades y de las sociedades enteras, es posible que las modificaciones legales coadyuven a la transformación cultural y política, pero por otra parte, el sentimiento de obediencia a la ley y al gobierno dimana de un proceso político considerado legítimo.

Con un gobierno democrático, las mayorías hacen y confirman las leyes y eligen o conforman gobierno en el sentido más amplio del concepto, para que el sistema político funcione adecuadamente, como ya se expresó en párrafos anteriores. Pero las minorías que están en desacuerdo con las políticas o las leyes mantienen un irrestricto respeto a las reglas de la democracia, pues el día de mañana pueden tener la opción de convertirse en mayoría y en consecuencia gobernar.

Tanto mayoría como minoría deben tener la libertad para expresar sus opiniones, difundirlas, organizarse y tratar de ganar espacios políticos en la

sociedad. Toda esa libertad no solo en su propio interés, sino en intereses de cada uno de los miembros de la mayoría, para estar en posibilidad de obtener diversos tipos de información y utilizar su derecho de cambios de opinión.

Por otra parte, corresponde a las minorías obedecer las leyes y al gobierno preservar el funcionamiento del sistema político y de la administración pública.

A esto se debe que los científicos de la política, afirmen que el gobierno de la mayoría, está sujeta a la libertad de la crítica, las minorías a oponerse pero a la vez buscan su protección; las mayorías en contrapartida, tratan de obtener legítimamente la lealtad de las minorías. Es decir, una lealtad a las mayorías, se convierte en lealtad y obediencia al gobierno y a los patrones básicos y esenciales de las reglas del juego democrático.

1.5 La política y las prioridades.

Las prioridades de la política y del gobierno indiscutiblemente están determinadas por las necesidades de la sociedad y de la presión que ésta ejerce a cambio de continuar otorgándole su reconocimiento, obediencia y credibilidad. Así toda la política debe estar permeada de la sensibilidad suficiente para calibrar el pulso social, y en consecuencia aplicar la ley y diseñar programas de gobierno apropiados a las circunstancias. A la vez, debemos entender e interiorizar que la razón del Estado se interpreta como lo que es más conveniente para el ejercicio y permanencia en el poder. En razón de que necesariamente cualquier decisión tomada deberá buscar el fortalecimiento del Estado y el aparato gubernamental (administración pública).

Propiciando que el pueblo (la sociedad) los acepte, para continuar el proceso continuo de la legitimidad hasta alcanzar los resultados deseados social y políticamente planteados como objetivo del gobierno.

En relación al punto, es oportuno dirigir la mirada a la obra de Deutsch, en referencia a que las prioridades deben ser realizables, sino de lo contrario, es posible que se produzcan efectos adversos a las buenas funciones iniciales; "La política es en verdad lo que de ella dijeron los estadistas del siglo XIX: el arte de lo posible. Para ser eficaz, todo político o estadista debe saber lo que debe hacer, políticamente, en cualquier tiempo

y lugar particulares; debe saber qué leyes y conductas aceptará el pueblo, qué considerará como legítimo y qué permitirán sus hábitos de obediencia que se imponga. Y debe saber cuáles leyes y comportamientos continuará apoyando al pueblo durante un tiempo suficientemente largo para alcanzar los resultados deseados. Lo que sea práctico - es decir posible - en un tiempo y lugar particular depende de los hábitos y valores fundamentales de la gente, y, en la medida muy importante de su escala de prioridades, o sea sus creencias acerca de qué cosas deben venir primero."¹⁰

La política como actividad concreta del gobierno, tiene como tarea inmediata reordenar y jerarquizar las prioridades sociales, económicas y políticas. En ocasiones de manera simultánea, se pueden enfrentar diversos problemas y decisiones extremas. Por ejemplo en la década de los sesentas los Estados Unidos estuvieron insertos en un dilema de jerarquización de prioridades, "por un lado, su pueblo no había decidido definitivamente si la pobreza del sur de Chicago es más o menos urgente que la estabilidad política del Vietnam del Sur."¹¹

El ejemplo bien puede aplicarse de como deben entenderse las prioridades de las disyuntivas a superar en la toma de decisiones e implementación de políticas gubernamentales.

¹⁰ Ibid , p.32.

¹¹ Ibid , p.33.

1.6 La política como proceso de aprendizaje.

Por aprendizaje se comprenden las pautas de comportamiento social aceptadas, es decir, atendiéndose éste como parte del proceso de socialización del individuo a su entorno familiar y social.

El proceso de aprendizaje y socialización es básico para el mantenimiento de las pautas de conducta social, ya que a partir de la información general recibida se defenderán los valores propios.

La política convertida en gobierno, tiene la función de coordinar el proceso de aprendizaje de toda sociedad, para que en un momento dado ésta pueda enfrentar los problemas propios de sus necesidades.

Asimismo, debe considerarse al proceso de aprendizaje no solo en el ámbito político, sino en términos generales, ya que con la obtención de nuevos conocimientos, la sociedad estará en posibilidades de priorizar sus objetivos y reaccionar cuando éstos no se logren.

En política, el aprendizaje es el elemento que da flexibilidad al conocimiento y los cambios en lo referente a las ideologías y dogmas de la

sociedad, la ventaja de aprender tendrá constantes a favor o en contra de cada individuo y por ende en la sociedad.

El concepto de política moderna, se entiende como la participación de la sociedad civil en corresponsabilidad con el gobierno y sus autoridades (sociedad política), las relaciones sociedad-gobierno, pueden ser a través de los partidos políticos o por los canales de comunicación que el gobierno abra para establecer un fluido proceso de diálogo entre gobernantes y gobernados.

Las relaciones son reguladas por las normas jurídicas que establecen obligaciones y derechos para ambos interlocutores (Estado de Derecho), se haya inserta la posibilidad de sanciones o premios en caso de incumplimiento por una de las partes. Sanciones económicas o privativas de la libertad en el caso de los gobernantes y el relevo gubernamental (alternancia en el gobierno) a través del voto.

Otro elemento importante que debe ser destacado y expresado es el sistema político moderno, que se entiende por la presencia de "...elecciones, parlamentos, códigos legales, partidos políticos, administraciones públicas racionalizadas y gobiernos nacionales centralizados, integrados sus ciudadanos tienen conciencia política, creen

en su capacidad para afectar sus destinos mediante la acción política, y pueden ser movilizados rápidamente para la acción política importante."¹²

¹² Ibid , p.492.

APARTADO 2

EL ESTADO MODERNO

La formación del Estado moderno, tiene su origen en la unidad de todos los poderes públicos que van a estar englobados y delimitados en el territorio, la unión de la población y su proceso de composición en nación en términos políticos. Es decir, en este sentido se le denomina Estado a una sociedad política definida, además que va a constar de tres elementos integrantes, que son : territorio, población y organización política. En otros términos, la posesión del territorio con fronteras delimitadas debe ser considerado como un elemento esencial del Estado moderno, en el que debe comprenderse la soberanía sobre el espacio físico en que esté asentado.

Así, para la composición primaria del Estado la población es la materia prima que le va a dar vida y sobre la cual recae la acción ordenadora del Derecho que va a desembocar en una organización política. El Estado se compone del elemento humano, el cual se divide en ciudadanos considerados como individuos y los grupos organizados.*

Finalmente el tercer elemento fundamental para comprender el nacimiento del Estado moderno es la organización política, el elemento

* Grupos organizados : partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, asociaciones.

formal del Estado (el Derecho) crea una unidad de jerarquía, que engloba y configura las formas de organización social en función a la consecución de fines comunes y generales.

El Estado como la organización política, es donde se van a cumplir las aspiraciones sociales, entre las cuales destacan como esenciales la soberanía interna y externa, ambas proporcionan al aglomerado humano seguridad jurídica.

La función y sustento del Estado va a estar determinada por la organización política estatal la cual no es posible sin autoridad, en los Estados modernos es ejercida por diversos órganos de poder; "...el Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos: la territorialidad, la unidad de un pueblo y su transformación en nación y la presencia de la monarquía, son circunstancias que ya se habían presentado en la antigüedad y en la edad media; en cambio, uno de los rasgos que individualiza el Estado moderno y le separa de su pasado inmediato, es la centralización del poder público, lo que implica, como dato fundamental, la potestad exclusiva de citar e imponer coactivamente el Derecho; por lo tanto, los hombres ya no estarían sujetos a potestades distintas, o para usar la fórmula clásica, el Estado devino la jurisdicción única para la regulación de la vida social."¹³

¹³ Mario de la Cueva. La idea del Estado, p.54.

Para complementar lo anterior se puede decir que junto al Derecho va a existir un apartado de carácter político, que se traduce en los poderes del Estado, así tenemos las tres funciones básicas del mismo : la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional. Pero en el modo de estructurar el ejercicio de poder en cada Estado, se da de diversas formas o matices como pueden ser el presidencialismo, el parlamentarismo e incluso la mezcla de ambos.

Para entender el ejercicio del poder del Estado sobre el territorio, es indispensable comprender que la soberanía¹⁴ se considera el atributo del Estado moderno. En cuanto éste es una sociedad política, al efecto presenta una doble manifestación, hacia el interior con respecto a los individuos, grupos e instituciones integrantes del Estado; es decir, la soberanía interna.¹⁵

Hacia el exterior es respecto a las relaciones con otros Estados soberanos de tal manera estamos en presencia de su aspecto externo: "La soberanía, según la interpretación de los escritores contemporáneos,

¹⁴ "En la edad moderna con la formación de los grandes estados territoriales, basados en la unificación y la concentración del poder, concierne exclusivamente al soberano, único centro del poder, la tarea de garantizar la paz entre los súbditos de su reino y la de reunirlos para una defensa o una ofensiva contra el enemigo extranjero. El soberano pretende ser exclusivo omnicompetente y omnicompreensivo, en el sentido de que sólo él puede intervenir en cualquier cuestión y no permitir a otros decidir; por esto, en el nuevo estado territorial, las únicas formaciones armadas permitidas son las que dependen directamente del soberano." Norberto Bobbio y Nicola Mateucci. Op.cit., t II. p. 1535.

¹⁵ "En el plano interno el modelo soberano procede a la eliminación de los poderes feudales, de los privilegios de los Estados y de las jerarquías, de las autonomías locales, en resumen, de los cuerpos intermedios, con su función de mediación política entre los individuos y el Estado. Este apunta a una eliminación de los conflictos internos, a través de una neutralización y una despolitización de la sociedad, que debe ser gobernada desde el exterior a través de la administración, que en la antítesis de la política. '*El necives ad arma veniant*' (los ciudadanos no deben poseer armas) es el fin último de la acción del gobierno, que debe eliminar toda guerra privada, de la falta a las luchas civiles, para mantener la paz, esa paz que es esencia para afrontar el conflicto con los otros estados en el ámbito internacional". *Ibid.* p.1535

adquirió una doble dimensión: una externa, que es el no reconocimiento de ningún poder exterior susceptible de influir, menos aún de determinar la vida de la comunidad, dimensión que equivale a la independencia de la república frente a cualquier otra; y una segunda interna que consiste en el no reconocimiento de ningún poder que pretenda oponerse al del soberano (Pueblo) de lo que a su vez se desprende la ya citada potestad irrestricta de expedir, modificar y derogar la ley humana y de hacerla ejecutar. Conviene insistir en este punto que la soberanía no significa agresividad, imperialismo o pretensión de dominio sobre otros pueblos, sino por el contrario, presupone la presencia de otras comunidades soberanas y la coexistencia internacional, de conformidad con las prescripciones de la ley de Dios y de la natural. La idea de la soberanía sigue la suerte del poder político, lo que implica que tiene que encarnar en una voluntad real, porque solamente ella puede expedir y hacer cumplir la ley.¹⁶

Por lo que toca al aspecto interno, la soberanía atribuye al Poder Público la potestad suprema de coordinación de los poderes públicos y de los intereses particulares en vistas a la consecución del beneficio común, para la cual goza de la potestad Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Esto es, las concepciones históricas de la soberanía se van a determinar en su aspecto interno y van a variar según los regímenes políticos que la han encarnado. En tanto los regímenes dictatoriales y totalitarios han tenido a los polos ilimitados fundados en los principios del estatismo, por otra parte los regímenes de carácter democrático se han

¹⁶ Mario de la Cueva Op.cit. p.p.67-68.

forzado en realizarla dentro de las normas y respeto a formas legales establecidas en la constitución y en las leyes secundarias.

El Estado surge como una unidad de acción humana organizada, encaminada hacia la formación eficaz de sus componentes, porque el ordenamiento debe estar dirigido a desarrollar acciones necesarias para la existencia y renovación de una estructura, ya que para Herman Heller: "La indagación fenomenológica descubre en toda organización tres 'elementos' que se reclaman recíprocamente: 1) el obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca, la cooperación de los cuales 2) se orienta regularmente en el sentido de una ordenación normativa cuyo establecimiento y aseguramiento 3) corre a cargo de órganos especiales. Todo grupo capaz de obrar y decidir, toda unidad colectiva de acción es una estructura organizada de efectividad, ordenada conscientemente, por medio de órganos, a la unidad de la decisión y de la acción."¹⁷

Estos elementos estarán determinados en la medida que se organicen sus miembros, es decir, el Estado deberá tener autonomía establecida en la división del trabajo de sus órganos adscritos para no coartar la libertad de los individuos y así, legitimar su valor, como estructura.

¹⁷ Herman Heller. Teoría del Estado, p. 249.

El Estado, al igual que otras organizaciones, coordina sus actividades y actos de voluntad en su territorio para considerarlos como unidad real de acción porque "El Estado, lo mismo que cualquier otra organización, tiene que mantener, extender y reproducir de manera permanente una comunidad de voluntad y valores que vendrá a servirle de cimiento, lo que realizará de modo mediato valiéndose de instituciones de toda clase. Especialmente por la influencia ejercida en la enseñanza y en la formación de la opinión pública. Por ser necesario para su propia conservación, el Estado se ve forzado a promover renovadamente un sistema de unificaciones mediatas de voluntades."¹⁸

El Estado como estructura ejerce acciones dentro de la sociedad determinando las funciones de ciertos órganos activos; los grupos sociales y las instancias públicas dan paso al Estado moderno y al comportamiento político dentro de reglas escritas (leyes) o no escritas (costumbres).

A partir de ahí, se da el desarrollo institucional, esto le imprimirá un carácter formal para la instauración de niveles óptimos de vida en beneficio de las diferentes capas sociales, sobre todo que la sociedad va a estar regulada por el Estado de Derecho. Las instituciones públicas son las encargadas de preservar el estado de Derecho.

¹⁸ *Ibid*, p. 253.

El Derecho regula no sólo las actividades de los particulares (la sociedad), sino también la de los órganos públicos del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Cabe destacar en este caso, que debemos entender por Derecho no solo el Derecho Natural, sino también el Derecho positivo, ya que sin Derecho positivo que obliga tanto los particulares como a los gobernantes no hay Estado de Derecho.

Una de las características básicas del Estado de Derecho, es que los Estados absolutistas, no fueron Estados de Derecho, en ellos el soberano se declara sólo sujeto a las exigencias del Derecho Natural y de los preceptos religiosos, estaba por encima de cualquier ley. Los monarcas absolutos podían sin necesidad de rendir cuentas a ningún control humano, dar leyes, modificarlas, abolirlas, obrar en contra de ellas a voluntad, con el único requisito de no transgredir el marco general de Derecho natural y los preceptos religiosos. Tampoco debe considerarse como Estados de Derecho el de las dictaduras por las mismas razones, mucho menos las dictaduras totalitarias.

El momento de la aparición del Estado de Derecho de forma generalizada y coherente es el marcado por el triunfo de la Revolución Francesa (1789) y la caída de los imperios absolutistas. Considerando lo anterior, se señalan como condiciones para el estado de Derecho sobre

todo la división de poderes, el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de plena independencia del poder judicial.

Por otra parte, el Estado de Derecho que surgió de la Revolución Francesa, se conoce con la expresión de Estado Liberal de Derecho; a dicha expresión siguió el llamado Estado Social de Derecho, que se caracterizó por haber logrado una más efectiva realización de las libertades individuales, complementándolas con los derechos sociales y las formas de organización política como lo menciona Herman Heller en su libro Teoría del Estado.

APARTADO 3

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La política es la actividad humana por excelencia desde los más remotos tiempos, ésta ha sido estudiada en lo individual y en lo general. Así Aristóteles sólo entendía al hombre como tal, sí vivía e interaccionaba en sociedad, de no ser así lo calificaba de Dios o bestia.

La política ha sido el tipo de estudio, de discusión y batalla más entrañable al hombre; sin ella es probable que no hubiere surgido el Estado y sus instituciones y por lo tanto la organización social.

Es la organización social lo que da lugar al nacimiento de la institución política, en particular el tema que nos interesa es la forma en que administramos los recursos humanos, económicos, naturales y en un lenguaje más actual cómo transformamos las demandas sociales en programas y acciones; la posibilidad de lograrlo es a través de la administración pública.

La vinculación entre la política y las instituciones se da a través de las relaciones de los individuos con los gobernantes, los primeros responden solamente a un eje vertical de dominación aplicado a los gobernados en la medida que se encuentra inmersos por relaciones horizontales que

aseguran un cierto grado de participación en la toma de decisiones. Así la legalidad^{*} y la legitimidad¹⁹ observada por el gobernante otorgan estabilidad al ejercicio de la autoridad responsable. De tal manera que los gobernantes se ven impedidos de alcanzar demasiada autonomía respecto de las instituciones gubernamentales, que le impide la ley y el posterior proceso de legitimación.

En un sistema de contrapesos políticos, se evita la responsabilidad del uso arbitrario del poder institucional. Es decir el control que ejerce la élite política, se da en un amplio campo donde las reglas y procedimientos son explícitos, dicho de otra forma las reglas escritas y no escritas son el límite a una autonomía y ejercicio del poder, que puede desembocar irresponsablemente en perjuicio de los gobernados e incluso violentar el orden jurídico o el orden metaconstitucional sin ninguna responsabilidad política y social.

Por otra parte, en las sociedades tradicionales^{*} la relación con las instituciones políticas estaba delimitada por la costumbre y en algunos casos por normas escritas, pero que favorecían a grupos políticos privilegiados y a su entorno social. Circunstancias que de alguna manera se han roto a través de las diversas formas de control político y social, en lo

^{*}Se habla de la legalidad de las actuaciones de los órganos del poder o de la subida al poder por parte de los gobernantes.

¹⁹ La legitimidad de una dominación debe considerarse sólo como una probabilidad, la de ser tratado prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante Max Weber Economía y sociedad, p.171.

^{*} Las sociedades tradicionales se caracterizan por su pobreza económica, su predominancia rural, forma de mortalidad y natalidad elevadas, escasa movilidad social y geográfica.

cual ha coadyuvado la cultura política²⁰ de la sociedad. Lo que no colisiona con la idea moderna de un gobierno impersonal, que busca equilibrio entre intereses en conflicto.

Así, logra perfilar la definición de política institucional al servicio de la sociedad, y establecer objetivos viables de acuerdo a la realidad. Con ello se trata de evitar los determinismos o condiciones sociales, ya que cultura política y su vinculación a la sociedad como elemento de conciencia, raciocinio, claridad de ideas y conocimiento, que si bien no es amplio, sí se aproxima al accionar del aparato gubernamental.

La idea de cultura política, ayuda a ubicar los procesos de poder, los procesos electorales y la edificación de las instituciones políticas, como los medios para lograr la realización de las premisas y proyectos sociales.

Por lo que respecta a la instauración de la política institucional, observamos, que ya sea en un régimen presidencial : "Las teorías de Locke y Montesquieu sobre la separación de poderes, concebidas por sus autores como limitación al poder real, fueron adoptadas para garantizar la libertad

²⁰ "...forman parte de la cultura política de una sociedad de los conocimientos, o mejor dicho su distribución entre los individuos que la componen, relativos a las instituciones, a la práctica política, a las fuerzas políticas que operan en un determinado contexto; las orientaciones más o menos difundidas como, por ejemplo, la indiferencia, el cinismo, la rigidez, el dogmatismo o, por el contrario, el sentido de confianza, la adhesión, la tolerancia hacia las fuerzas políticas distintas de la propia; y, finalmente, las normas, como el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política, la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, la inclusión o exclusión del recurso a formas violentas de acción. No hay que olvidar por último, el lenguaje y los símbolos específicamente políticos, como la bandera, las controversias de las diversas fuerzas políticas, etc." Norberto Bobbio, Op.cit., t I, p. 17.

de acción de los gobiernos locales²¹ o régimen parlamentario : "Responde a las necesidades de la democracia liberal de desarrollarse en Europa dentro de un sistema monárquico. La separación del ejecutivo en dos elementos - jefe del Estado, jefe del gobierno - tiene como objeto principal confinar al rey a un papel puramente honorífico y transferir el poder real a un hombre emanado del Parlamento y apoyándose en él. La posibilidad para los diputados de forzar al primer ministro y a los ministros a dimitir apunta a impedir que el rey pueda escoger su gobierno sin el acuerdo del Parlamento. Todo esto nada significaba para los Estados Unidos de América, para los cuales la ruptura con la metrópoli fue también una ruptura con la monarquía."²²

El poder controla al poder a través de mecanismos institucionales, como es la división de poderes. Este sistema evita el despotismo de la estructura gubernamental, dicho de otra forma evita tanto la dictadura, como la prepotencia del parlamento.

Característica fundamental de la política institucional en México, es el régimen presidencial. Es decir, en teoría los poderes son iguales e independientes pero sujetos a reglas de coordinación, lo cuál evita la primacía del uno sobre otro. En este caso el Presidente es jefe del gobierno y jefe de Estado, esta identificación caracteriza al sistema presidencial, que no debe entenderse como gobierno del Presidente, sino que se trata de un

²¹ Maurice Duverger. Instituciones políticas y derecho constitucional. p. 53.

²² Ibid., p.p. 52-53.

complejo arreglo de la política institucional en México, fundada en el gobierno con instituciones separadas que comparten el poder y también compiten por él.

Por otra parte, la relación entre política y gobierno se funda en una unidad de acción desde enfoques diferentes, por una parte, la política pone de relieve la asignación de valores y el gobierno se ocupa de la dirección y control, es decir, una diferenciación entre política y gobierno está precisamente entre obtener y controlar.

Política y gobierno se influyen recíprocamente en forma necesaria y estrecha, ya que ambas necesitan instituciones, organizaciones (partidos políticos, sindicatos, grupos de presión sociales y económicos) y procedimientos específicos para funcionar.

Uno de los elementos más importantes, pero a la vez, difíciles de toda política es la forma de tomar decisiones, sobre todo de decisiones que en un momento dado puedan afectar la vida pública.

Las decisiones deben establecerse en forma gradual, en primera instancia se decide acerca de las prioridades, propósitos y metas en cuanto a algún problema. A esto se le denomina una decisión política, ya que la

política implica también la determinación de una meta o propósito. Actualmente, la sociedad se preocupa cada vez más de las políticas del gobierno, porque quienes intervienen en la vida pública tienen mucho interés en participar en la formulación de éstas, como consecuencia, ésta se ha convertido en la tarea verdaderamente importante del gobierno; la legislación se contempla con displicencia, como una cuestión técnica.

Es importante destacar que la sociedad en general no está preparada para asimilar el lenguaje que se utiliza en las esferas de las grandes decisiones políticas, ya que lo importante para la gente es la satisfacción de sus necesidades y seguridad. De lo anterior, podemos definir que los objetivos de la política es determinar las metas y definir las ya sea de corto o largo plazo.

Por otra parte, una vez establecida la política como elemento total del Estado, debemos ver la importancia de la administración. Un ejemplo lo constituyen los partidos políticos que se organizan para exigir lo que debe hacerse, los funcionarios llegan a los cargos para decidir cómo deben ejecutarse los programas de gobierno. Pero, fundamentalmente, son los hombres que están en el sitio de los hechos, es decir, los administradores quienes deben ejecutarlas. Esto, como una realidad, no establece que ninguna política puede ponerse en marcha sin una administración. A su vez, en la estructura de la administración la mayor parte de los elementos y

servicios administrativos del gobierno y la economía están organizados en jerarquías o pirámides.

El gobierno es el que va a establecer las políticas a seguir, porque; "Deviene absolutamente prevaeciente la faz organizativa de la administración que, mientras asume caracteres estructurales propios conserva y refuerza los vínculos de dependencia de ésta respecto de la dirigencia política de modo tal que se puede decir que la administración no es más que el aparato del gobierno. En efecto, las estructuras se van ordenando según el modelo ministerial y dentro de cada ministerio se articulan favoreciendo la dirección y el control cotidiano sobre las actividades administrativas por parte de los responsables políticos."²³

Uno de los fundamentos de la Administración Pública radica en la medida que las órdenes fluyen a lo largo de la línea, el nivel superior exige la responsabilidad, es decir, cada subordinado es responsable ante su superior, quien se supone debe vigilar su actuación y generalmente tienen los medios para en un momento dado sancionarlo o premiarlo, dentro de la burocracia administrativa prevalece el principio de democracia, donde las líneas de mando son circulares, es decir, del gobierno al pueblo y del pueblo al gobierno. Históricamente, en una democracia la responsabilidad es recíproca y en último de los casos debe ejercerse ante el pueblo con responsabilidad.

²³ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Op.cit.* t I p.16.

Un problema decisivo de la administración moderna, es básicamente ubicar la tendencia en toda organización de línea hacia la jerarquía de mando en un solo sentido, que es quien toma las decisiones : "En consecuencia, la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido : piénsese, esta perspectiva, que los primeros sectores que se desarrollan son el militar y financiero y que, contemporáneamente, se asiste al progresivo monopolio de la función jurisdiccional en la persona del soberano. La organización de gobierno real tiende además a articularse y difundirse de manera uniforme en el territorio, mediante la creación de estructuras de administración."²⁴

Finalmente, para que una estructura administrativa funcione debe tener el apoyo del personal administrativo que posea valores, como la lealtad y competencia para cumplir las tareas que le fueran asignadas. En palabras más extensas, política y gobierno (entendido este en sentido restringido: administración), se refieren a un solo complejo de actividades desde perspectivas diferentes pero superpuestas. La política evidencia las demandas conflictivas y la asignación de valores, tanto al conflicto como a las personas que intervienen (aparato administrativo) en su resolución, para esto la administración se concentra en la dirección y el control.

²⁴ Ibid., p. 15

Una distinción entre política y administración es la interrogante de Harold Laswell, la política responde a una pregunta: ¿Quién obtiene que, cuándo y cómo?. De lo anterior, se observa claramente la diferencia entre política y administración, que precisamente está entre obtener y controlar, es decir, la tarea administrativa se enfoca a la obtención de recursos materiales y económicos que requieren ser administrados racionalmente, para posibilitar el ejercicio del poder y su consecuente reproducción.

El despeje de la interrogante que se hace la administración, ¿Quién controla qué, cuándo y cómo?, precisa de una escala de valores ético-políticos que deberán poseer los interlocutores gubernamentales en el trato cotidiano y en la resolución de problemas apremiantes; para hacer fructificar lo anterior se requiere un amplio despliegue de lealtad, discreción y competencia.

Las decisiones administrativas, la elaboración de proyectos y políticas gubernamentales y la instrumentación de las soluciones, se hacen a menudo tomando como base la secuencia de los valores enumerados.

Puesto que en la forma de decisiones adecuadas, gravitará la lealtad, discreción y competencia de los involucrados, una vez corroborado lo anterior, en primer lugar deberá procederse acerca de las preferencias, propósitos o metas en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le denomina decisión política. Luego las decisiones deberán ocuparse de los medios y métodos de ejecución de la decisión administrativa.

Es conveniente anotar, que también por administración, se entiende ejecutivo, lo que por derivación sugiere pensar en alguien que ejecuta lo que él u otros han decidido, pero más específicamente otros. Lo que debe ejecutarse primordialmente es lo que la ley dispone a los programas de gobierno que obligan a realizar como política de Estado. Desde esta óptica, los administrativos o la administración en términos amplios, no tienen más remedio que ejecutar las ordenes de los legisladores y/o votantes.

Aunque los funcionarios públicos deben formalmente ejecutar lo que otros han determinado, en realidad proponen parte de lo que se decide y luego ejecutan cuando otros han determinado una política o decisión para que los funcionarios la impulsen, éstos pueden decidir suspenderla o no ejecutarla en absoluto esgrimiendo varias razones para su cumplimiento.

Es precisamente, en ese momento de la implementación de la decisión cuando los valores éticos referidos cobran vigencia como principios torales que funcionarios y personal administrativo en general deben poseer como garante de la confianza depositada en ellos por los legisladores o ciudadanos.

Así, en el estudio del surgimiento del Estado, se procederá a establecer los vínculos o puentes comunicantes que logran entrelazar la formación del Estado como tal y la función ejecutiva (administrativa).

En tal virtud conviene destacar la importancia de los trabajos de investigación desarrollados por Ricardo Uvalle Berrones, los cuales nos

permiten acercar el Estado a la Administración Pública y viceversa, como instrumento de participación política en la conducción, coordinación y toma de decisiones administrativas y políticas, nos explica: "El carácter político del Estado se va perfeccionando en la medida en que la Administración Pública no sólo ejerce con éxito la fuerza del aparato estatal, sino en la medida en que es capaz de aplicar sistemáticamente el contenido material de los individuos, si bien reclama los derechos del hombre, éstos no se ejercen de manera arbitraria, sino sobre el principio de la individualidad y del respeto a la propiedad. El Estado los regula e induce, no para suprimirlos, sino para garantizar mediante disposiciones universales el goce particular de los mismos."²⁵

Asimismo, el autor referido define a la administración pública como: "El ente que organiza la presencia del Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Como forma de mediación, la administración pública trasciende la mera ejecución de las normas universales del Estado y se erige en la instancia principal que organiza e impulsa la producción capitalista. En este caso, no sólo crea las condiciones materiales de la sociedad, sino que reproduce las relaciones de clase, esto es, las relaciones de explotación y dominación. No para atizar el conflicto social, sino para atenuarlo y mantenerlo en límites que no rebasen a la sociedad ni al Estado."²⁶

²⁵ Ricardo Uvalle Berrones. *El gobierno en acción*. p. 107

²⁶ *Ibid.*, p. 108.

CONCLUSIONES

Para tener una visión contemporánea sobre la política, el Estado y la administración pública, es importante situarlos en la vida moderna. Pues es el inicio de un proceso que hoy en día orienta y condiciona el rango de las instituciones sociales.

En este sentido se entiende que la política es toda actividad humana encaminada a la búsqueda de la organización social, conducción y logro de fines, obviamente realizada por dos o más personas. Lo anterior implica desde su origen una disputa por el poder político, el cual otorga la oportunidad de ser el conductor o líder de una sociedad históricamente determinada.

Aún en estos inicios, la incipiente estructura social, requiere de un ente u órgano capaz de controlar y administrar los recursos naturales, humanos y económicos. Ese ente lo denominaban los griegos *polis* y los romanos *civitas*, es así como tenemos los primeros elementos del Estado y administración como producto de la política.

Ahora bien, parafraseando a Marx, "la rueda de la historia nunca da marcha atrás", en otras palabras la sociedad siempre intenta y logra con éxito un desarrollo siempre hacia adelante, nunca hacia atrás. De ahí, que el paso del tiempo incrementó las necesidades individuales y colectivas en

lo político, social y económico, por lo tanto aumentaron también los requerimientos modernizadores de la política y la administración.

Es hasta Maquiavelo, cuando la política y el Estado entran en una fase de causa y efecto, el florentino dice que "todos los estados han sido repúblicas y principados", describe la forma o manera de obtener, conservar y acrecentar el poder para mantener el control del Estado, en ese momento nos encontramos cara a cara con lo que denominamos política moderna.

Política y Estado son a la luz de la modernidad una intensa interacción humana en la búsqueda por el poder político ejercido legítima y legalmente con base en normas establecidas; usos y costumbres; valores éticos y reglas no escritas pero aceptadas.

La política como instrumento para la búsqueda del poder legítimo, legal y además con el ingrediente de coactividad, sólo puede darse en el Estado mismo. Así se estará en el ámbito de aplicación del concepto de poder de Max Weber "que significa la posibilidad de que los demás hagan o dejen de hacer lo que uno o varios quieren".

La lucha por ese poder se dará dentro del Estado, para gobernar de acuerdo a instancias, valores y prioridades en un continuo proceso de aprendizaje y retroalimentación, para justificar y legitimar el ejercicio gubernamental.

La política encuentra su expresión más acabada a través de la administración pública, como la oportunidad de racionalizar los recursos del Estado, llevar a cabo proyectos, elaborar programas de gobierno a través de instancias administrativas generadas durante la discusión política en el seno del Estado.

Así pues, política, Estado y administración pública configuran un triángulo interdependiente para la consecución de los fines del Estado y la justificación de la política.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de política. Siglo XXI Editores, México, 1981. Tomos I y II.
2. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
3. Bobbio, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
4. De la Cueva, Mario. La idea del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
5. Deutsch, Karl. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
6. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel S.A., España, 1984.
7. Duverger, Maurice. Introducción a la Política. Ed. Ariel S.A., España, 1980.
8. Duverger, Maurice. Sociología Política. Ed. Ariel S.A., España, 1972.
9. Guerrero, Omar. Teoría administrativa de la ciencia política. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
10. Heller, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
11. Maquiavelo, Nicolás. El príncipe. Ed. Bruguera, España, 1971.
12. Pichardo P., Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1989.
13. Schmitt, Carl. El concepto de lo político. Folios Ediciones, México, 1985.
14. Uvalle B., Ricardo. El gobierno en acción. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
15. Weber, Max. El político y el científico. Editorial La Red de Jonás, México, 1980.
16. Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.