

00463

15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA: UN ENFOQUE POLITICO DE
LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO EN EL MARCO DE LA
GLOBALIZACION

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA:

JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ

205613



DIRECTOR DE LA INVESTIGACION:
MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA

MEXICO, D. F. OCTUBRE DE 2000



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.

INDICE

PROLOGO	4
INTRODUCCION	
EL CONOCIMIENTO CIENTIFICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	8
1. La Administración Pública como Ciencia Social.	11
1.1. El enfoque administrativo del poder político.	12
1.1.1. Las tareas de la actividad administrativa.	13
1.1.2. Administración pública y gobernabilidad.	15
1.2. El enfoque científico de la administración pública.	19
1.2.1. Principios y método: La Teoría de la Administración Pública.	21
1.2.2. Teoría y doctrina administrativas.	22
1.2.3. Las técnicas administrativas.	24
2. La aplicabilidad de la Ciencia de la Administración Pública.	25
2.1. Teoría vs. práctica.	26
2.2. El cambio institucional.	28
CAPITULO I.	
PODER, ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA.	37
1.1. El poder.	39
1.1.1. Recursos del poder.	41
1.1.2. Fuentes del poder.	42
1.2. El poder político.	43
1.2.1. Fuerza, legitimidad y legalidad.	45
1.2.2. Formas de organización del poder político.	47
1.3. La organización.	50
1.3.1. Grupo, asociación y organización.	50
1.3.2. Sociedad y organización.	53
1.3.2.1. La división del trabajo.	55
1.3.2.2. La autoridad.	56
1.3.2.3. El “hombre organización”.	58
1.4. La administración pública.	60
1.4.1. Dos percepciones sobre la génesis de la administración pública.	63
1.4.2. Breve descripción del desarrollo histórico de la administración pública.	65
1.4.2.1. La monarquía absoluta.	65

1.4.2.2. El Estado liberal burgués.	70
-------------------------------------	----

CAPITULO II.

LA CRISIS DE LAS FORMAS DEL PODER POLITICO DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL.	76
---	-----------

2.1. Elementos que determinan la construcción del Estado del Bienestar.	78
2.1.1. Las reformas sociales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.	78
2.1.2. La crisis de 1929 y el papel del Estado	80
2.1.3. Guerra y planificación.	84
2.2. La posguerra y el Estado del Bienestar.	86
2.2.1. El Estado y los negocios.	88
2.2.2. El Estado y la sociedad.	92
2.2.3. Gasto militar e inflación.	95
2.3. El Estado del Bienestar hacia el fin del siglo.	97
2.3.1. La quiebra del Estado del Bienestar.	98
2.3.2. La quiebra del socialismo real.	104
2.3.3. La quiebra del Estado proteccionista en América Latina.	107

CAPITULO III.

LA GLOBALIZACION Y LAS TAREAS DEL PODER POLITICO.	116
--	------------

3.1. Hacia la globalización: mercados saturados e innovación tecnológica.	119
3.1.1. La saturación del mercado de bienes de consumo y el uso de la información.	119
3.1.2. La Revolución tecnológica.	122
3.1.3. La nueva estructura de la organización empresarial.	126
3.2. La transnacionalización de la economía y el nuevo escenario internacional.	128
3.2.1. Los flujos financieros y comerciales internacionales.	129
3.2.2. La sociedad del conocimiento.	133
3.2.3. El nuevo escenario internacional.	137
3.3. Globalización y poder político.	143
3.3.1. La occidentalización del mundo.	144
3.3.2. Paradojas del capitalismo globalizado.	148
3.3.3. Las tareas del poder político.	151

EPILOGO	162
----------------	------------

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA	170
------------------------------------	------------

PROLOGO

La globalización se presenta como un proceso complejo que está modificando la conformación de las sociedades contemporáneas. La época de cambios que vivimos y que parecen apuntar a la regionalización, como paso previo a la globalización, comprende aspectos como la revolución tecnológica, el libre comercio, las crisis financieras mundiales, etcétera. Estos cambios necesariamente impactan en la forma del poder político que caracterizaba a la sociedad industrial: el Estado - nación.

El proceso globalizador, sin embargo, afecta de forma distinta a las naciones: los países desarrollados, a través de sus empresas, son los protagonistas que enarbolan la bandera del libre comercio; mientras que, los gobiernos de los países subdesarrollados, muchas veces solamente se limitan a la instrumentación de las decisiones tomadas por organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La globalización, entonces, está cambiando profundamente la estructura y el funcionamiento de los Estados, de tal forma que la internacionalización de la actividad de la administración pública es una tendencia irrefrenable.

Por administración pública entendemos el conjunto de organizaciones que con sus actividad tienden a la satisfacción de necesidades consideradas como públicas por una sociedad. Esta administración pública es un elemento característico del Estado, y por ende, se ve sometida también a las profundas transformaciones del proceso globalizador.

La historia del Estado es también la historia de la administración pública, ya que consideramos que el estudio de la administración pública debe referirse al estudio del poder político y su presencia en la sociedad, debido a que, en virtud de su función vinculante, el poder es capaz de modificar el comportamiento de otros como un medio para alcanzar un fin determinado.

Así, por ejemplo, en 1789 los revolucionarios franceses hicieron uso del Estado para que las ideas de libertad, igualdad y fraternidad llegaran a todas las provincias de la joven República por medio de agentes que se encargaron de extirpar los restos de la forma de vida feudal. Más tarde, en el siglo XX los Estados Unidos tuvieron que emprender un largo proceso de construcción de su Estado para hacer frente a los efectos de la Gran Depresión, del fascismo y después del socialismo. El Estado y su administración pública coordinaron los esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad norteamericana para obtener los recursos que sustentan el sistema de defensa de su territorio más complejo que ha conocido la humanidad a lo largo de su historia.

Pero, ante el viraje iniciado en la década de los setenta del siglo XX por las empresas transnacionales, quienes frente a un mercado saturado de bienes de consumo tratan de desplazar a sus competidores por medio de la reducción de costos vía el aprovechamiento de la alta tecnología, las organizaciones en "red", el servicio especializado, etcétera, y que llevó a los Estados de sus países a iniciar un proceso de reforma de sus administraciones públicas con el propósito de que éstas no fueran un lastre para las primeras.

De esta forma, la organización, los procedimientos y, sobre todo, el personal de las administraciones públicas de las regiones desarrolladas y subdesarrolladas, deben encontrarse a la altura de demandas y retos que no pueden ser abordados, y mucho menos solucionados, desde la perspectiva del Estado - nación, razón por la cual la coordinación de acciones bilaterales, multilaterales, o con organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, es un aspecto que en los próximos años será cotidiano junto con la consiguiente pérdida de poder de las instancias de orden nacional.

En este escenario, sin embargo, consideramos que, al menos en el mediano plazo, el Estado tiene la importante misión de atender en el presente las necesidades futuras del capitalismo globalizado, y por tal, es el único actor que se encuentra en posibilidades reales de modificar el comportamiento de los individuos que integran la sociedad, a fin de coordinar esfuerzos para la

resolución de problemas como el fomento al ahorro, la educación, el “agujero” en la atmósfera por la destrucción de la capa de ozono y la cuestión ambiental en general.

El capitalismo plantea la máxima satisfacción con el mínimo esfuerzo, satisfacción que, en la cultura del final del siglo XX, no se aplaza a un futuro incierto, sino que se ubica en un real y preciso presente. Cada individuo va a obtener una satisfacción amplia a través de un mínimo sacrificio sin importar cómo es afectada la comunidad, esgrimiendo una mal entendida libertad que se confunde con libertinaje. Sin embargo, para que el capitalismo globalizador opere, se necesita invertir en actividades que brinden sus frutos a largo plazo, como la educación y la infraestructura portuaria, carretera, de telecomunicaciones, etcétera; también requiere de un marco jurídico que proteja la propiedad (sobre todo la propiedad intelectual), que obligue al respeto de los contratos y que sancione su incumplimiento; necesita de seguridad en la vida y propiedad de los ciudadanos; etcétera.

Es en este sentido que, paradójicamente, para plantear en el largo plazo la desaparición del Estado - nación, en el mediano plazo se requiere de dicho actor.

INTRODUCCION.

EL CONOCIMIENTO CIENTIFICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

*Hay con toda probabilidad un misterio del hombre
que no podrá jamás ser enteramente penetrado,
y sobre el cual los poetas proyectan más luz que
los técnicos. Pero muchos pseudomisterios no son
más que sombras producidas por nuestra ignorancia.*

Maurice Duverger.

La Administración Pública como un área de conocimiento es una preocupación que la vida en sociedad ha planteado a los seres humanos desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la formulación de una aproximación de carácter científico al fenómeno publiadministrativo es muy reciente.

En el siglo XX el conocimiento científico, cuyos principios se fueron consolidando en Europa desde el Renacimiento, es muy apreciado por las sociedades desarrolladas sobre todo por su utilidad en el dominio de las fuerzas de la naturaleza y en el propósito de reconstruir el mundo a la medida de los requerimientos de los seres humanos. Como con la naturaleza, el hombre aspira a dominar las fuerzas de la sociedad para doblegarlas y que puedan ser conducidas hacia la consecución de fines determinados.

Sin embargo, el conocimiento científico de la sociedad plantea una serie de problemas propios de una relación sujeto-objeto en donde predominan, necesariamente, una enorme cantidad de valores e intereses no sólo por parte del sujeto, sino también del objeto; y en donde la manifestación clara de dichos valores e intereses pareciera ser el primer requisito para plantear la posibilidad de abordar desde un enfoque científico a la sociedad.

Además, en aras de la división del trabajo y de la complejidad de la realidad, las ciencias sociales en algún momento se han visto orilladas a la “feudalización del conocimiento”, es decir, a la especialización y sobre todo a una celosa independencia en cuanto a identificar objetos de estudio exclusivos. En el caso particular de la Administración Pública, ésta situación explica que en las ciencias sociales norteamericanas de principios del siglo XX se diera amplia difusión a la idea de la dicotomía política-administración.

La Ciencia de la Administración Pública se ha tenido que debatir entre las visiones que ponen el acento en su función de generadora de principios universales y de estudio de casos concretos, y la consiguiente discusión entre teoría y práctica.

Consideramos que la Ciencia de la Administración Pública es un enfoque administrativo del poder político, es decir, que el Estado se legitima también a través de la acción organizada tendiente a la satisfacción de las necesidades consideradas como públicas por una sociedad dada. En este sentido, la Ciencia de la Administración Pública hace uso de principios que articulan teorías (siempre bajo la premisa wilsoniana de que la administración pública adapta y no adopta), de métodos y técnicas.

Finalmente, la Ciencia de la Administración Pública se enfrenta, particularmente en América Latina, a la difícil relación entre teoría y práctica. Para que el conocimiento científico se consolide se requiere un intercambio constante entre la teoría y la práctica administrativas.

Sin embargo en países que están en proceso de construcción de instituciones políticas y sociales que le den solidez a sus Estados, las teorías administrativas importadas y adoptadas sin miramientos de los países desarrollados, que además están sujetas a los vaivenes de las modas de las doctrinas administrativas, muchas veces solo se quedan en la superficie de los problemas sin modificar el entramado de valores “informales” que son el verdadero sustento de la forma de operar de las administraciones públicas latinoamericanas. Esta situación obviamente complica la relación entre la teoría y

práctica administrativas, y por ende, complica la consolidación de la Ciencia de la Administración Pública.

1. La Administración Pública como Ciencia Social.

La vida social le ha planteado al ser humano la conveniencia de unir esfuerzos a fin de cooperar para lograr la satisfacción de necesidades comunes como la defensa en contra de los enemigos externos, el guardar el orden interno de la comunidad, la impartición de justicia, e incluso tareas como la educación, la salud, la obtención de empleo, etcétera. El poder político ha sido el encargado de satisfacer dichas necesidades, ganándose así la confianza de los integrantes de la comunidad. Para llevar a cabo estas tareas de la mejor manera posible, en las sociedades desarrolladas, con el paso del tiempo, se ha dejado atrás la improvisación y la pericia personal e favor del conocimiento científico.

La satisfacción de las necesidades consideradas como públicas por una sociedad a través de la acción organizada del poder político, ha pretendido ser abordada también por el conocimiento científico con el fin de atender de manera eficaz y eficiente dichas necesidades, haciendo uso de la experiencia colectiva contenida en principios generales, de modelos teóricos y de instrumentos técnicos. A partir de esta inquietud es que se desarrolló en el ámbito de las Ciencias Sociales el interés por la Ciencia de la Administración Pública. El interés por estudiar a la administración pública es muy antiguo, pero el enfoque científico de esta problemática data apenas del siglo XIX.

La Ciencia de la Administración Pública desde su creación se ha visto envuelta en polémicas propias del enfoque científico de la sociedad: la relación entre teoría y práctica, entre inducción y deducción, entre objetividad e interés (y en grado mayor si tomamos en cuenta que los intereses son políticos), etcétera; y en discusiones propias de su naturaleza como la dicotomía política - administración. Consideramos que la Ciencia de la Administración Pública se enfrenta para finales del siglo XX ante el reto de superar el debate doctrinario en torno al tamaño del Estado, en favor de la consolidación de una Teoría de la Administración Pública que ha dejado atrás la formulación de principios

universales en favor de la ideal wilsoniana de que la administración pública adapta y no adopta.

Naturalmente si aspiramos al enfoque científico de los problemas que plantea la satisfacción de necesidades por el poder político debemos siempre tener presente que la Ciencia de la Administración Pública es un proyecto falible, inacabable, que se ajusta a la circunstancias particulares de un lugar y una época dadas.

1.1. El enfoque administrativo del poder político.

El Estado, como forma de organización del poder político, es un objeto que se presta al análisis desde varios enfoques. De esta forma, del Estado se ocupan orientaciones políticas, sociológicas, económicas y naturalmente administrativas.

Así, el poder político como objeto de estudio de la Administración Pública, es abordado principalmente desde el punto de vista de la acción de gobierno y no de la lucha por la titularidad del poder:¹

Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera. Significa definición política para articular proyectos públicos. Significa construir consensos sin soslayar los disensos. Significa incorporar las energías individuales y públicas a las tareas de interés general. Por eso gobernar con eficacia o deficiencia tiene inmediata reacción ciudadana, la cual se manifiesta como recompensa o castigo electoral. La permanencia o el desalojo del timón del gobierno es la verdadera evaluación que los ciudadanos realizan sobre la acción de gobierno.²

Como señalaremos en el primer capítulo, el poder político a través de la organización se convierte en articulador de las fuerzas de la sociedad a fin de

¹ Vid. Guerrero, Omar. *La teoría administrativa de la ciencia política*. México, UNAM, 1976, p. 77.

² Uvalle, Ricardo. "El redimensionamiento de la administración pública". En *El Cotidiano*. México, UAM-A, año 12, núm. 72, octubre, 1995, p. 5.

consolidar la cohesión de la comunidad y por tanto, mantener así el *status quo* o conducir a la sociedad hacia su reforma.

1.1.1. Las tareas de la actividad administrativa.

La administración pública es el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada. La administración pública en su actividad consiste en una cadena de acciones que comprenden: ³

1. El problema o necesidad que suscita la actividad, el por qué.
2. La actividad en sí, el qué.
3. El modo en que se desenvuelve la actividad, el cómo.
4. La consecuencia de la actividad, el para qué.

La actividad estatal desempeñada por la administración pública se clasifica en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las actividades funcionales son las actividades que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública, mientras que las actividades institucionales tienen como tarea el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye una organización.⁴

En el ámbito de las actividades funcionales, la administración pública cumple cinco grandes tareas que le son propias:⁵

³ Vid. Guerrero, Omar. "Política, *policy* pública y administración pública". En *Estudios Políticos*. México, UNAM-FCPyS, cuarta época, núm. 1, octubre-diciembre, 1993, p. 97.

⁴ Vid. Guerrero, Omar. *Principios de Administración Pública*. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, pp. 34 - 35.

⁵ Mayntz, Renate. *Sociología de la administración pública*. España, Alianza Universidad, 1985, p. 55.

1. La reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno, es decir, que comprende el ámbito de las relaciones internacionales contemplando, incluso, tentativas de expansión.
2. La reglamentación de las relaciones entre los miembros de la sociedad es decir, el orden interno tanto entre los individuos como entre los grupos.
3. El aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, garantizando principalmente el abastecimiento de los recursos que le son necesarios, por ejemplo la recaudación de impuestos.
4. La prestación de abastecimiento y servicios que buscan satisfacer necesidades colectivas más allá de la seguridad interior y exterior.
5. La conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos que pueden ser la integración nacional, la igualdad social, la democratización, el crecimiento económico, la mejora de la salud pública o la elevación del nivel educativo.

Los instrumentos que emplea la administración para hacer frente a las tareas señaladas se clasifican en cinco categorías.⁶

1. Normas de mandato y de prohibición, cuyo cumplimiento hay que controlar y cuya transgresión hay que sancionar.
2. Autorizaciones, sujetas a determinadas condiciones, para actividades privadas que están prohibidas sin tal autorización.
3. Transferencias financieras: la transmisión de medios financieros a los que poseen derecho a éstos.

⁶ *Ibid.*, p. 69.

4. Estímulos positivos y negativos, preponderantemente de índole económica, sobre todo subvenciones y gravámenes, que se conceden o imponen para una determinada acción u omisión.
5. La provisión directa de bienes y prestaciones de servicios

De tal forma que toda la actividad de un organismo público (ejercida directamente o por medio de un concesionario) encaminada a satisfacer una necesidad considerada como pública se conoce como servicio público.

El servicio público por su finalidad “presenta un carácter desinteresado lo cual no significa que sea necesariamente gratuito, ni siquiera que no pueda comportar la preocupación de una ganancia financiera, especialmente si se trata de servicios públicos industriales o comerciales. Tales empresas pueden realizar beneficios. Sin embargo, siguen siendo servicios públicos, porque la obtención de beneficios no es más que el resultado normal del servicio, ligado a su carácter comercial, y no el móvil que impulsó a crearlo”.⁷

Los servicios público deben ser prestados de manera continua, adaptarse a la evolución de la sociedad, es decir, a lo que considera “necesidad pública”, y debe tener siempre primacía sobre el interés particular.⁸

1.1.2. Administración pública y gobernabilidad.

Para Lucien Nizard⁹ el doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político va de una relación de subordinación al mandato político a funcionar como elemento independiente con su propia manera de actuar y, por ende, con autonomía prácticamente absoluta:

⁷ Coste, René. *Las comunidades políticas*. España, Herder, 1971, p. 130.

⁸ Vid. *Ibid.*, p. 131.

⁹ Nizard, Lucien. “Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l’administration française: un essai d’explication théorique”. Citado por Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-El Colegio de México, 1993, pp. 21-23.

Las dificultades para comprender el fenómeno administrativo se deben a que, en su estructura, la administración pública es un macroorganismo compuesto de multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En su funcionamiento, oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria.¹⁰

Recordemos, en este sentido las dependencias gubernamentales no son iguales en su influencia y el peso político: no es igual una secretaría o ministerio que tenga por función guardar la seguridad interior del Estado que otra organización gubernamental pública que desempeñe tareas esencialmente operativas. Esta capacidad de combinar unidad y diversidad en las administraciones públicas de un Estado debe orientarse a producir gobernabilidad a través de programas flexibles y adaptativos en un contexto caracterizado por la complejidad y la incertidumbre.

Todo gobierno ha de contar con dos condiciones para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. Para Xavier Arbós y Salvador Giner la gobernabilidad “consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones”.¹¹ La gobernabilidad es una condición importante para hacer frente al proceso de globalización. La gobernabilidad es indispensable tanto para los países desarrollados como para los países subdesarrollados:

Como veremos en el primer capítulo, la legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de confianza tal que permita la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza. Todo poder trata de ganarse el consenso de la sociedad para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

Pero, además la gente siente que un gobierno es legítimo o ilegítimo no sólo por la forma en que llegó al poder, sino por lo que hace. Uno de los

¹⁰ *Ibid.*, p. 22.

¹¹ Arbós, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España, Siglo XXI, 1993, pp. 4 - 5.

principales retos de las organizaciones públicas a nivel mundial radica en estructurar un gobierno eficaz, es decir, que pueda dar respuesta a las demandas de la población. En la demanda por eficacia gubernamental la sociedad cuestiona a las instituciones legislativas, a todos los órganos destinados a la ejecución de las decisiones políticas, y también a las instituciones dedicadas a la administración de la justicia.

La acción gubernamental sobre asuntos específicos de intenso interés público se ha convertido en punto crítico de consenso y conflicto. La sociedad otorga su confianza y apoyo a los gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas. Por tal uno de los principales retos que actualmente afrontan las organizaciones públicas a nivel mundial radica en estructurar un aparato decisorio eficaz. Según Morlino¹² los factores que influyen en la eficacia decisoria de un régimen son:

1. El grado de diferenciación estructural dentro del régimen. La diferenciación estructural indica la proliferación de nuevas instituciones políticas y/o la articulación de las ya existentes, y la modificación de las relaciones entre las distintas instituciones políticas, nuevas o antiguas. Este elemento es muy importante para los países subdesarrollados en los que la menor adaptabilidad, la menor articulación y especialización de las estructuras de gobierno pueden crear problemas insuperables para la eficacia decisoria.
2. La cantidad de recursos extraídos del ambiente externo y de los miembros de la comunidad política. Los recursos estarán en función del grado de desarrollo económico, de los recursos naturales existentes en el país y las prestaciones que puede obtener el régimen (el servicio militar por reclutamiento, prestaciones económicas y fiscales, etcétera).
3. La habilidad de las autoridades en el empleo de estos recursos y, de modo más general, para hacer funcionar las instituciones.

¹² Morlino, Leonardo. *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 228 - 231.

4. La presencia de directrices políticas concertadas. Se trata de la presencia de ciertas directrices políticas concertadas y más o menos consolidadas en las élites gobernantes. De ordinario viene acompañada por la presencia de mayorías gubernamentales y parlamentarias estables dentro de un régimen democrático.
5. La presencia de una disposición a la obediencia a las autoridades constituidas, ya que facilita la ejecución de todas las decisiones tomadas por las autoridades.

La reforma administrativa ha traído con síglo una mayor delegación de responsabilidades operacionales y una mayor división de las funciones gubernamentales entre las distintas organizaciones y organismos al dividir al gobierno en unidades más pequeñas y autocontenidas. De ahí que resulta particularmente importante que los gobiernos nacionales cuenten con una maquinaria estable y bien desarrollada que les permita a los ministerios coordinarse en la formulación de políticas, y que asimismo permita la coordinación de los ministerios con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, con ministerios de otros países y con organizaciones públicas multinacionales.

Así, el cumplimiento de las funciones públicas puede ser llevado a cabo por diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, esto transforma la delimitación del ámbito estatal e introduce nuevas formas de ejercer las funciones públicas así como de la incorporación de nuevo instrumental administrativo. La realidad estatal es dinámica y se sujeta a lo que la sociedad quiere y puede hacer para la consecución del bien común.

En este tenor, Les Metcalfe¹³ comenta que dos tendencias que siguen actualmente los gobiernos son la internacionalización y la reforma de la administración pública, la internacionalización se ha desarrollado frente a las limitaciones que ha mostrado la "Nación Estado" para resolver problemas

¹³ Metcalfe, Les. "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública". En Kliksberg, Bernardo. (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, pp. 235-253.

económicos, ambientales o de seguridad, de ahí que los gobiernos nacionales participan cada vez más en las organizaciones internacionales y/o en negociaciones bilaterales. Esta organización de “gobiernos-red”, bien coordinados, les permite a los países europeos formular políticas económicas y sociales tendientes hacia la Unión Europea.

El Estado ahora tiene la tarea de coordinar y estimular la vida social sumando esfuerzos y recursos con organizaciones privadas y públicas nacionales e internacionales para encarar carencias sociales. Por tal, el cómo entender y cómo realizar la naturaleza pública de la administración en este escenario inédito es uno de los temas clave para la Ciencia de la Administración Pública, es decir, que se debe precisar cuáles son las funciones propias del Estado y cuál es la mejor forma de llevarlas a cabo, con cuáles organizaciones, instrumentos, procesos y actores.

1.2. El enfoque científico de la administración pública.

La administración pública ha de ser abordada como un hecho social que no adquiere significación si no es puesto en relación con otros hechos y procesos existentes en el conjunto de la sociedad que se modifican con el tiempo. En este sentido la administración no es inmutable ni intangible ya que se encuentra sujeta a las tensiones y a las crisis que afectan a la sociedad puesto que se encuentra insertada en un todo estructurado cuyos componentes están articulados:

Las construcciones intelectuales proclives a la rigidez, derivan en posturas intemporales y en abstracciones improductivas. Ningún campo de conocimiento puede progresar si es concebido como algo inmutable o bien, si conceptúa a los hechos sociales y políticos con ópticas mecanicistas.¹⁴

El estudio de la administración pública responde, así, evidentemente a las condiciones histórico sociales:

¹⁴ Uvalle, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997, p. 174

Por eso, la investigación en administración pública ha de llevarse a cabo tendiendo como referencia que las realidades que la condicionan y a la vez condiciona, son resultado de las fuerzas que mueven a la sociedad y al Estado en determinada dirección. Omitir estos elementos, conduce al error de aislarla de los procesos de cambio, convirtiéndola en quimera o en objeto de estudio cosificado.¹⁵

Además, como ya hemos señalado, las ciencias sociales no pueden ser feudos de saber ni construcciones con pretensiones de autosuficiencia teórica y metodológica. Cada campo académico al divorciarse de los demás, se distancia de la realidad como totalidad, sentencia que debe ser observada puntualmente por la Administración Pública.

Por otra parte, y como señalan Chevailler y Loschak¹⁶, la ausencia de una reflexión epistemológica ha hecho vulnerable a la Administración Pública al normativismo y al empirismo. El normativismo se manifiesta como el énfasis en la formulación de reglas que deben mejorar el funcionamiento de la administración, dejando para un segundo plano el investigar las leyes a las que obedecen los fenómenos. Es de esta forma que los autores citados ven en el pragmatismo el desarrollo del normativismo:

En fin, el pragmatismo desemboca de modo natural sobre el normativismo, puesto que el propósito de un proceder de esta clase es llegar a formular principios, preceptos, reglas técnicas más o menos detalladas y precisas, destinados a regir el comportamiento de los agentes o el funcionamiento de las instituciones con miras a obtener una eficiencia creciente. Las "teorías" elaboradas sobre esas bases no dan cuenta de lo que es, sino que indican lo que debe ser; no explican, pero fijan una línea de conducta. A pesar del grado de formalización que puedan alcanzar, no se podría, pues, asimilarlas a las teorías científicas.¹⁷

Es así que la formulación de principios tiene como fin la prescripción que busca dar una mayor racionalidad al desempeño de la organización. Por su parte

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Vid. Chevailler, Jacques y Loschak, Danièle. *La ciencia administrativa*. México, INAP-FCE, 1983, p. 42.

¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

el empirismo pretende adherirse a los hechos escuetos pero presupone que la realidad se ofrece inmediatamente al observador, quien se limita a describir el hecho, por tal la realidad se describe mejor en la medida en que se acumulan las observaciones. Sin embargo, la Ciencia de la Administración Pública no debe dedicarse solamente a temas instrumentales ni tampoco restringirse a las aportaciones prácticas de un solo país:

Si el proceder deductivo puro es por esencia estéril, puesto que no puede en caso alguno desembocar en descubrimiento, el culto a la inducción pura tampoco es satisfactorio.¹⁸

A fin de superar el empirismo la Ciencia de la Administración Pública no debe caer en la formulación de monografías descriptivas sin alcances explicativos que se convierten en teoría merced a una simple generalización.

1.2.1.Principios y método: La Teoría de la Administración Pública.

La teoría de la administración pública pone el acento en los principios que sustentan el conocimiento administrativo: el conocimiento en sí y el uso social que tiene la administración pública.¹⁹ La Administración Pública busca establecer verdades denominadas principios administrativos. Se puede definir un principio como una declaración o verdad fundamental que proporciona una guía para el pensamiento o la acción. Los principios son básicos pero no absolutos. Son hipótesis de trabajo que están de un modo razonablemente bien establecidas, aceptadas y utilizadas en muchas organizaciones.

Según Hernández y Ballesteros²⁰ los principios se clasifican por lo descriptivo o por lo normativo (prescriptivo) de su enunciación. Así los principios descriptivos expresan la relación existente entre diversas variables; mientras que los principios normativos indican lo que debe hacerse.

¹⁸ *Ibid.*, p. 49.

¹⁹ Cfr. Guerrero, Omar. *Principios de...op. cit.*, p. 47.

²⁰ Hernández, Sergio y Ballesteros, Nicolás. *Fundamentos de administración*. México, Nueva Editorial Interamericana, 1980, p. 23

Ahora bien, ya que la administración pública es un producto social y en esa medida histórico, los principios que formule el enfoque científico de su estudio no pueden ser invariantes en su interpretación y aplicación. De ahí que los principios administrativos deberán construirse apegados al esquema: en la sociedad a y en el momento t , si se dan las condiciones x , existe una probabilidad m que se produzca y ²¹. En este sentido, se evitarán generalizaciones excesivas que producen pares de preceptos administrativos que se excluyen mutuamente como criticaba Herbert Simon. Por lo tanto el método de la Administración Pública es deontológico porque procura encontrar verdades que en la forma de principios fundamenta lo que la actividad organizada que la constituye debe ser porque esa actividad organizada no es lo que debe ser.

La administración es un proceso esencialmente dinámico y evolutivo, que se adapta e influye continuamente a las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas, y hace uso de ellas para lograr, en la forma más satisfactoria posible, los objetivos que persigue. Dicho proceso es posible debido a la circunstancia de que, siendo un producto social, su fuerza evolutiva descansa en la actividad creadora, característica de la mente humana.

La Administración Pública, entonces, exige la síntesis de las interpretaciones descriptivas y normativas para la solución de sus problemas concretos. Toda decisión administrativa tiene que armonizar elementos de ambas clases.

1.2.2. Teoría y Doctrina Administrativas.

Las teorías de la administración pública pretenden entender el ser de las administraciones públicas para posteriormente emitir prescripciones (acotadas en el tiempo y en el espacio) a fin de que su desempeño permita la satisfacción de las necesidades públicas definidas a través de procesos políticos.

²¹ Vid. Emmerich, Gustavo. *Metodología de la ciencia política*. México, UAM-I, 1997, pp. 58-59.

Sin embargo dentro del discurso administrativo Christopher Hood y Michael Jackson²² nos explican que las más de las veces se generan un conjunto de ideas que pretenden explicar lo que debe hacerse pero a la manera de “verdad revelada” justificándose en términos como eficiencia, efectividad, equidad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solidez. La doctrina entendida como el conjunto de ideas específicas acerca de lo que debe hacerse en la administración presenta las siguientes características:²³

1. Son ubicuas, es decir, universales y omnipresentes en la organización.
2. Descansan sobre datos encontrados de forma casual o selectiva y en argumentos que suelen basarse en símbolos de autoridad, en un ejemplo o en una analogía persuasiva y no en un silogismo riguroso.
3. Triunfan sobre sus rivales mediante un proceso social que les asigna carácter de verdad incuestionable. Dicho proceso comprende el oportunismo, la presentación o el adorno, antes que por la demostración objetiva.
4. Son a menudo contradictorias.
5. Están sujetas a la búsqueda de nuevos estilos, modas y caprichos que tratan de sustituir a la “administración de ayer”.
6. Tienden a “rotar”. La doctrina en uso en cierto momento es una nueva versión de otra que ya existió antes.

Así las doctrinas administrativas se fundamentan no en su veracidad teórica y factual sino en argumentos impecables y pulcros contruidos a base de metáforas y ficciones y, naturalmente, no en el realismo fáctico concreto.²⁴ En este sentido, los autores citados advierten:

²² Hood, Christopher y Jackson, Michael. *La argumentación administrativa*. México, CNCPyAP-Universidad Autónoma de Coahuila-FCE, 1997, pp. 58-62.

²³ Vid. *Ibid.* pp. 64-66.

²⁴ *Ibid.*, p 261.

Si es creíble, una doctrina administrativa “gana”, independientemente de que sea verdad o no.²⁵

Cuando la teoría administrativa cede frente a una doctrina, las dificultades en la modificación de la realidad, frente a la ausencia de un diagnóstico real de las patologías por parte de la doctrina, lleva las más de las veces al cuestionamiento de la utilidad de la Administración Pública.

1.2.3. Las técnicas administrativas.

Una técnica²⁶ es un conjunto más o menos codificado de normas y modos impersonales de proceder elaborados con el objeto de desarrollar una actividad determinada de carácter recurrente. Las técnicas son importantes en todos los campos de actividad. Desde luego lo son en administración, entre ellas se encuentran la elaboración de presupuestos, la contabilidad de costos, la planeación de redes, etcétera.

Normalmente las técnicas constituyen un medio para ayudar a los administradores a emprender actividades con la mayor eficacia. Las técnicas son indispensables para el administrador público pero deben ir acompañadas por la teoría y el método para encontrarse en condiciones de abordar problemas reales de manera científica.

Sin embargo, con la utilización exclusiva de las técnicas se pierde de vista la visión totalizadora e histórica de la realidad social, ante la carencia de teoría y método, dejando así de lado la posibilidad de generar conocimiento científico en favor de una actitud empírica.

Es imprescindible que la Administración Pública abarque los aspectos empíricos y prescriptivos “No se puede prescindir de la exploración de la realidad que incluya cuantificaciones y descripciones de la misma y que tenga en

²⁵ *Ibid.* p. 55.

²⁶ Sobre el concepto de técnica abundaremos en el tercer capítulo.

cuenta los posibles cambios de la realidad administrativa derivados tanto de la voluntad política en su caso como de los factores sociales y de las modificaciones técnicas". Pero sería un error limitarse a la mera exploración descriptiva de la realidad puesto que es a partir de ella que "debe abrirse una serie de formulaciones e hipótesis teóricas, estableciendo esas relaciones y dependencias que ha reclamado la doctrina, porque sólo así se estará ante un conocimiento auténticamente científico".²⁷

2. La aplicabilidad de la Ciencia de la Administración Pública.

La relación entre la teoría y la práctica administrativas es una relación que es puesta de manifiesto a partir del aprecio que muestran las sociedades occidentales por la utilidad de los resultados del conocimiento científico en el dominio de las fuerzas de la naturaleza para que el ser humano pueda modificar su entorno y hacer su vida más fácil. Debido a lo anterior es que se espera que la Ciencia de la Administración Pública genere conocimiento útil a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción organizada del Estado para satisfacer las necesidades públicas.

En las sociedades desarrolladas el proceso globalizador les plantea la necesidad de contar con administraciones públicas que proporcionen servicios de calidad a bajo costo tomando en cuenta la participación activa y vigorosa de las organizaciones no gubernamentales y de las empresas privadas transnacionales. En este sentido es que su Teoría de la Administración Pública bajo la forma de la Gerencia Pública (*Public Management*), se ha abocado al análisis de esta problemática a fin de proporcionar soluciones viables, y sobre todo, de bajo costo.

Mientras tanto, en los países subdesarrollados, como en el caso de América Latina, el proceso de globalización ha dejado Estados debilitados en proceso de reconstrucción de sus instituciones siguiendo los lineamientos de las

²⁷ Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Tecnos, 1988, Tomo I, p. 44.

organizaciones multinacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Aquí la Teoría de la Administración Pública en muchos casos no se ha mostrado a la altura de los retos debido a la adopción de teorías, modelos y técnicas administrativas concebidas bajo las condiciones que privan en los países desarrollados, o bien carece de la capacidad (o de la voluntad política, en el peor de los casos) de reconocer la coexistencia en estos países de una comunidad y de administraciones públicas desarrolladas y globalizadas junto con una mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza y administraciones públicas carentes de capacidad real en su actividad, disfrazadas de organizaciones burocráticas.

2.1. Teoría vs. práctica.

El objetivo del estudio de la administración pública consiste en mejorar las prácticas administrativas del gobierno, para satisfacer así mejor las necesidades públicas. Recordemos que desde principios del siglo XIX Bonnin ya señalaba que:

La administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.²⁸

Aquí surge el problema de la comunicación entre la teoría y la práctica. Los prácticos sin teoría no logran interpretar sus propias experiencias ni, mucho menos, explicarlas a quienes cultivan la sistematización teórica. Viceversa, hay estudiosos que no conocen las experiencias prácticas y, por ésta razón, sus teorías carecen de base empírica.

La mayor parte de los que trabajan en la administración pública enfrentan sus problemas sin esquemas teóricos bien organizados ni posturas metodológicas

²⁸ Bonnin, C. J. B. "Principios de la Administración". En *Revista de Administración Pública. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga*. México, INAP, noviembre, 1982, p. 93.

definidas. Este tipo de conducta puede clasificarse aquí como la actitud práctica ante los problemas administrativos.

Quienes le niegan a la Administración Pública su carácter científico argumentan que ésta, debido a la naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única. Se agrega que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidades cuantitativas y cualitativas, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo tanto son únicos y en lugar de principios lo que ofrece son preceptos. Dichos preceptos, se dice, han sido desarrollados por los estudiosos, pero generalmente no son aceptados o son desconocidos por la gran mayoría de los administradores prácticos, quienes consideran que sólo la experiencia puede guiarlos y darles verdaderas soluciones.

En todos los países hay miles y miles de funcionarios que día tras día realizan su trabajo sin ningún esfuerzo de sistematización consciente. Sus actuaciones son determinadas por tradiciones, rutinas, normas impuestas por autoridades superiores, hábitos, imitación, impulsos irracionales, destrezas adquiridas y repetidas mecánicamente y otros factores de la misma clase. Y ante situaciones patológicas institucionales que permiten que se alcancen altas posiciones administrativas con muy pequeños conocimientos y experiencia sobre la materia, reafirman el errado criterio de la carencia de base científica de la administración pública.

En los países latinoamericanos es en donde desafortunadamente predomina una ruptura entre la teoría y la práctica. El costo que se ha tenido que pagar se presenta en la forma de sociedades polarizadas en donde conviven la riqueza y la pobreza extremas, estratos de la población que pretenden imponer sus necesidades particulares como necesidades públicas que sean abordadas como recursos públicos pero que particularizan los beneficios.

Para no repetir los errores del pasado se requiere que el cambio llegue a los rincones más apartados de la sociedad. Se apuesta, por lo tanto, a un cambio institucional, que es precisamente proporcionado por el poder político. Por

institución entendemos el conjunto de reglas que articulan las interacciones de cualquier tipo entre los individuos y los grupos sociales. Estas reglas son un producto histórico en donde están presentes las tradiciones, los valores, la cultura de una sociedad.

Como veremos en el tercer capítulo, las instituciones se ven modificadas por la globalización como “occidentalización del mundo”, situación que repercute en la relación entre el poder político y la sociedad, repercute en la administración pública y por tal llama a la reforma de la Administración Pública, y a la conveniencia de desarrollar un enfoque científico de la misma.

2.2. El cambio institucional.

Como señalaremos en el último capítulo, para que el proceso de globalización opere se requiere de un Estado fuerte que cuente con la capacidad de colocarse por encima de los intereses de grupo que privan en la sociedad a fin de emprender acciones de largo plazo que generen las condiciones adecuadas para el desarrollo del nuevo tipo de sociedad. Acciones como la inversión en infraestructura, educación, desarrollo tecnológico, impartición de justicia, etcétera.

En América Latina las reformas emprendidas durante la década de los ochenta presentaron tres características comunes:²⁹

1. La modificación del comportamiento macroeconómico.
2. La puesta en marcha de las reformas teniendo como actor fundamental al Poder Ejecutivo.
3. El desmantelamiento de numerosas organizaciones públicas.

²⁹ Vid. Naim, Moisés. “Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”. En *Folios de Este País*. México, núm. 45, diciembre, 1994, p.3.

De tal forma que como prioridades destacaban la reducción de la inflación y el impulso al crecimiento económico por medio de la modificación de reglas macroeconómicas, la reducción del “tamaño” del Estado y el dismantelamiento del modelo proteccionista. El impacto de estas reformas en la sociedad fue inmediato y de alta visibilidad. Sin embargo, para consolidar estos cambios, se requiere la creación y desarrollo de instituciones que aseguren la estabilidad macroeconómica así como la generación de condiciones atractivas para la inversión privada tales como una adecuada recaudación tributaria, la supervisión bancaria, la regulación de la actividad de los monopolios privados, sistemas de seguridad social eficientes y de calidad, etcétera.

La “segunda fase de reformas”, por tanto, busca cambiar la actividad y estructura de la administración pública, modernizar la impartición de justicia, reformar la legislación y las prácticas laborales, la privatización de servicios públicos, así como modernizar las prácticas parlamentarias. En contraste con la primera ola de reformas, ahora el Poder Ejecutivo es solamente uno de los actores involucrados en el cambio, ya que la reforma afecta al Congreso, la burocracia, el Poder Judicial, los sindicatos, los partidos políticos, los gobiernos locales y al sector privado, ya que se pretende eliminar las ventajas especiales de las que gozaban algunos grupos específicos. Así, Moisés Naim advierte:

Los grupos inmediatamente afectados por reformas específicas son más fáciles de movilizar políticamente que los segmentos ampliamente dispersos de la sociedad que soportan la carga inicial del ajuste macroeconómico. En general, es más sencillo organizar una manifestación pública de estudiantes universitarios, personal hospitalario o agricultores que de quienes sufren las consecuencias de una devaluación de la moneda o de un incremento de las tasas de interés.³⁰

Debido a estas condiciones de movilización política de grupos específicos, la reforma en esta fase se hace más compleja y con impactos visibles a largo plazo. Así, el reto consiste, concretamente, en sumar esfuerzos para que el sector público funcione, ya que el incremento en la capacidad y eficacia de la actividad

³⁰ *Ibid.*, p. 7.

del Estado es un requisito indispensable para alcanzar el desarrollo en nuestra región.

Como señala Shahid Javed Burki,³¹ las administraciones públicas de los países latinoamericanos en general poseen reglas y estructuras formales coherentes con el modelo jerárquico y centralizado que se encuentra en uso en la mayoría de los países desarrollados, sin embargo el comportamiento real de la mayoría de las organizaciones públicas que formulan reglas o administran no cuentan con la capacidad ni el interés de perseguir metas colectivas de manera predecible y coherente.

Cuando la conducta real de las organizaciones públicas no corresponde a las reglas formales, podemos hablar de informalidad. La informalidad se hace presente en la toma de decisiones, en la formulación de reglas procesales y en los sistemas de gestión financiera y de personal.³²

- a) En el proceso de toma de decisiones predomina la desconfianza y la falta de cooperación, lo que lleva a que las decisiones se formulen por un pequeño número de personas y que los niveles técnicos u operativos se nieguen a proporcionar información “vital” que se genera a partir del contacto con los usuarios.
- b) Las reglas formales de procedimiento son excesivas debido al clima de desconfianza. Además, las reglas poseen un efecto limitado ya sea por la existencia de normas contradictorias, o bien debido a la ausencia de supervisión que facilita ignorar la ley.
- c) El reclutamiento y promoción de personal se basa en la influencia política o la confianza personal por encima del mérito. En cuanto a los presupuestos, éstos frecuentemente se ven rebasados por aumentos inesperados del gasto, o por disminuciones repentinas en los ingresos, además la información que proveen las

³¹ Vid. Burki, Shahid Javed. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estados Unidos de América, El Banco Mundial, 1998, p.143.

³² Cfr. *Ibidem*.

organizaciones que integran la administración pública sobre el gasto es a menudo inexacta deliberadamente.

De tal forma que “La informalidad yace profundamente en el tejido de la sociedad, penetrando tanto al sector público como al privado, y refleja estructuras políticas. En consecuencia, la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, ni siquiera principalmente un tema técnico. El cambio en las reglas formales no servirá si no cambian los incentivos. La provisión de instrumentos o sistemas para mejorar la información o la transparencia también tendrá solo un efecto marginal bajo tales circunstancias”.³³

No obstante la aseveración anterior, América Latina se ha visto arrastrada a llevar a la práctica las doctrinas y las teorías administrativas que producen los países desarrollados, sin contemplar la naturaleza dispar de ambos contextos. En consecuencia los funcionarios públicos están adoptando nuevas formas de realizar sus tareas: asumen nuevas funciones y responsabilidades a partir de una mayor delegación de funciones, contando en consecuencia, con un mayor grado de discrecionalidad; la introducción de un mayor nivel de comercialización en el marco de una nueva relación entre los sectores público y privado, así como la puesta en marcha de la rendición de cuentas.

Sin embargo, con la reducción de reglas aumenta la posibilidad de cometer errores, lo que lleva a los funcionarios a evitar el riesgo y la iniciativa ante el temor de equivocarse. Por ejemplo, como lo señala José Luis Méndez, si se introduce mayor flexibilidad, descentralización y “atención al cliente”, las autoridades elegidas corren el riesgo de caer presas del clientelismo. La flexibilización de los sistemas de personal implica un impulso a los “sistemas de botín”, mientras que la desconcentración vía subcontrataciones desburocratiza ciertas áreas pero reburocratiza otras.³⁴

³³ *Ibid.*, p. 151.

³⁴ Méndez, José Luis. “Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina”. En *Democracia y desarrollo*. CLAD, núm. 6, julio, 1996, pp. 55-58.

Muchas de estas reformas “han afectado o descuidado la capacidad estratégica y el profesionalismo de los aparatos públicos, sobre todo en los niveles centrales y altos de los mismos. Se puede haber ganado en flexibilidad y dinamismo pero a costa de coordinación y capacidad de dirección”.³⁵

En este sentido es oportuno recordar lo que Woodrow Wilson señaló en su artículo de 1887:

Para responder a nuestros propósitos, la administración debe ser adaptada [...] Si hemos de emplearla, la debemos norteamericanizar y eso no sólo formal y exclusivamente en el lenguaje, sino también en forma radical en pensamiento, principios y objetivos.³⁶

Así, podemos nuevamente insistir en que no es lícito adoptar teorías, métodos y técnicas, o pero aún, doctrinas administrativas, especialmente en América Latina en donde la puesta en marcha de procesos de flexibilización y particularización es contraproducente debido al clima de desconfianza y división que predomina en estas sociedades, situación que es el obstáculo más grande para consolidar el desarrollo.

Para hacer frente a los retos y oportunidades que en este fin de siglo presenta la globalización a todos los países del mundo consideramos que el Estado sigue siendo la única pieza, a través de su administración pública, capaz de conducir a las sociedades por la travesía incierta del cambio. Es por esta razón que la administración pública abordada desde un enfoque científico tiene que hacerse consciente de sus alcances y limitaciones, haciendo a un lado los dogmas doctrinales que le restan posibilidades de respuesta a las exigencias de la sociedad y, por lo tanto, en la pérdida de gobernabilidad.

La Ciencia de la Administración Pública se construye sobre principios que son enunciados que proporcionan una guía para la acción que pueden ser tanto

³⁵ *Ibid.*, p. 58.

³⁶ Wilson, Woodrow. “El estudio de la administración”. En *Revista de Administración Pública. Antología 1-54*. México, INAP, febrero, 1983, p. 387.

descriptivos como prescriptivos. Tanto la “vieja administración pública” como la llamada “gerencia pública” hacen uso del método deontológico puesto que a partir de los principios administrativos se busca la eficacia y la eficiencia, a fin de propiciar gobernabilidad en una sociedad cambiante en virtud de la globalización.

El enfoque científico de la administración pública necesita de una síntesis de principios tanto descriptivos como prescriptivos que se adapten a situaciones particulares y/o a los clientes específicos con los que trata este conjunto de organizaciones públicas. A partir de lo anterior, consideramos que en situaciones de estabilidad, donde se posea información sobre el medio en que se desenvuelve la organización podrán ser útiles los principios provenientes de la “vieja administración pública”, mientras que en un entorno de incertidumbre y en asuntos polémicos de fuerte interés público es fundamental adaptar principios de la *new public management*.

Para construir y fomentar el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública del siglo XXI necesitamos propiciar un intercambio fructífero entre la teoría y la práctica. Una teoría que aporte principios construidos de la percepción de la realidad, principios que se modifican a partir de la experiencia y que no se adoptan como dogmas. Una práctica dispuesta a darse un momento para la reflexión, para el intercambio de puntos de vista, para comparar experiencias locales e internacionales, y sobre todo, dispuesta a encabezar, dar rumbo y coordinar el cambio.

La Ciencia de la Administración Pública puede ofrecer principios que incrementen la eficiencia, la eficacia, la transparencia, la rendición de cuentas, en suma, eficacia y legitimidad, es decir, gobernabilidad en un entorno de cambio.

De esta forma, la presente investigación tiene como propósito analizar, desde un enfoque conceptual basado en la idea de poder, el proceso de construcción y crisis de la actividad administrativa del Estado, así como su ulterior desarrollo en el marco del proceso globalizador.

Uno de los planteamiento doctrinarios que más han hecho mella en la posibilidad de construir una Ciencia de la Administración Pública es la dicotomía política - administración. A partir de esta experiencia es que consideramos indispensable para estudiar a la administración pública partir de las ideas de poder y organización. Además, Estado y administración pública van de la mano, no son construcciones etéreas y eternas, sino que cambian como cambia el ser humano. Por tal, es necesario hacer un recuento de los cambios que han sufrido el Estado y su administración pública a fin de contar con la suficiente información que permita apreciar en su magnitud los cambios que plantea la globalización al objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

La globalización es un proceso complejo que marca el fin del siglo XX, y por tal, es fundamental que sea considerado en los trabajos de investigación de corte social, y toda vez que plantea importantes transformaciones para lo que serán las sociedades del siglo XXI.

Así, la estructura de esta investigación para alcanzar el objetivo mencionado es el siguiente:

En el primer capítulo titulado Poder, Organización y Administración Pública, desarrollamos el marco conceptual que sirve de guía al cuerpo de la investigación: el poder político es un elemento vinculante eficaz en las relaciones sociales debido a que induce el comportamiento de otros como un medio para alcanzar un fin. Cuando se aborda la idea de poder político necesariamente se le relaciona con los términos de legitimidad y legalidad, además, se identifican tres formas que toma la organización del poder político a lo largo de la historia: la Ciudad, el Imperio y el Estado. Otro concepto clave en este trabajo es el de organización porque a través de ésta es posible reunir un conjunto de capacidades humanas, de recursos financieros y materiales para que el poder pueda servirse de ellos. Culmina el capítulo con la definición de administración pública, entendida como el conjunto de organizaciones, características del Estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas públicas por una sociedad

dada. Asimismo, se describe el proceso de origen y desarrollo del Estado y la administración pública, desde la monarquía absoluta al Estado liberal burgués.

Una vez establecido el marco conceptual, procedemos a la descripción de los cambios que ha sufrido la actividad administrativa del Estado en el presente siglo. Así, el segundo apartado, la Crisis de las formas del poder político del capitalismo industrial, parte del análisis de los elementos que determinaron la constitución de esta modalidad del poder político como son: las reformas sociales en los estados europeos de principios de siglo, la atención a los efectos en las sociedades occidentales de la crisis de 1929, y la experiencia estatal en la coordinación de las actividades económicas durante las dos guerra mundiales, así como el uso de la planificación en los regímenes socialistas. Se señala que una característica del siglo XX, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, consiste en la hegemonía en el escenario internacional de los Estados Unidos, razón por la cual la segunda parte de este capítulo se dedica a revisar la relación que guarda el Estado norteamericano con los negocios, la sociedad y el gasto militar. Finalmente, se aborda la quiebra del Estado del Bienestar en los países capitalistas y las fórmulas que se pusieron en práctica para afrontar este problema en el Reino Unido y los Estados Unidos. Se describe también el proceso de quiebra del socialismo real, y se lleva a cabo un análisis de las causas y consecuencias de la crisis en que entró el modelo proteccionista que pretendió servir de base a la organización del poder político en los países latinoamericanos, misma que no corresponde a la idea de Estado del Bienestar.

En el tercer capítulo, la globalización y las tareas del Estado, se analiza el fenómeno de la globalización que se hace presente en los últimos años del siglo XX, así como sus implicaciones para la actividad administrativa del Estado en los países desarrollados y subdesarrollados. La globalización se concibe como un fenómeno complejo que tiene sus raíces en la respuesta de las empresas norteamericanas y europeas productoras de bienes de consumo a la saturación de sus mercados. Estas estrategias echan mano de los avances de la Revolución Tecnológica y del uso intensivo de la información como elemento vital en la toma de decisiones, elementos que a la postre actúan en favor de la introducción

de formas innovadoras de organización de las empresas, innovaciones descentralizadoras que facilitan y abaratan la expansión planetaria de las actividades económicas en la búsqueda de la reducción de los costos de producción. Sin embargo, se hace mención de que este proceso es real en el ámbito financiero, pero que el libre flujo de los otros factores de la producción se da solamente a nivel regional, predominando el intercambio entre los países desarrollados. Por otra parte, estos procesos esbozan el perfil de una sociedad que se finca en el consumismo, el hedonismo y plantea la necesidad de homogeneizar las instituciones de todos los países según los patrones occidentales, y por tal, la pretensión de restringir el campo de acción del Estado en favor del mercado. Pero, se considera que tareas como la creación de infraestructura, la educación, la seguridad de la propiedad y vida de las personas, la preservación del medio ambiente, etcétera son renglones en los que el Estado debe atender, en el presente, el interés futuro de la sociedad poniendo en práctica medidas eficaces a través de administraciones públicas competentes, profesionales, flexibles y legítimas que cooperen y coordinen las actividades de otros entes de la sociedad, tanto nacionales como internacionales, en la satisfacción de necesidades públicas.

Cierra este trabajo un epílogo y la enumeración de tanto la bibliografía como de la hemerografía consultadas para su elaboración.

Finalmente, debemos hacer mención de las personas que contribuyeron con sus invaluable comentarios y observaciones a la conclusión de esta investigación. Queremos agradecer al Mtro. Roberto Moreno Espinosa por su tiempo, paciencia y confianza. Al Lic. Ernesto González Tenorio por sus atinados comentarios a la primera versión de este trabajo. Al sínodo integrado por la Mtra. María Guadalupe Acevedo, la Mtra. Araceli Parra Toledo, la Dra. María del Carmen Pardo y el Mtro. Juan Miguel Morales, sirvan estas líneas para dejar constancia de su gran calidad académica. A todas estas personas les reiteramos nuestro agradecimiento.

CAPITULO I.

PODER, ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACION PUBLICA.

*Definir, en un sentido muy simple y general,
consiste en establecer los límites de una materia
a través de la identificación de sus atributos principales.*

Omar Guerrero.

Para Mariano Baena del Alcázar³⁷, el estudio de la Administración Pública, como una Ciencia Social, debe referirse necesariamente al estudio del poder, y su presencia en la sociedad. El poder es un elemento vinculante eficaz en las relaciones sociales porque actúa permitiendo inducir el comportamiento de otros como un medio para alcanzar un fin determinado. De ahí la importante relación que se da entre el poder y la organización.

La organización reúne un conjunto de capacidades humanas, de recursos financieros y materiales para que el poder pueda servirse de ellos. Esta cuestión presenta una connotación especial si nos remitimos a las organizaciones al servicio del poder político.

La forma de organización del poder político bajo la que vivimos es el Estado. A partir de estos elementos entendemos por administración pública el conjunto de organizaciones, características del Estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada.

³⁷ Vid. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de...op cit.*, p. 23.

1.1. El poder.

Norberto Bobbio,³⁸ prestigiado pensador político italiano, distingue tres interpretaciones sobre la naturaleza del poder:

Una interpretación sustancialista es la que sustenta el filósofo inglés Thomas Hobbes. Para éste autor “el poder de un hombre...son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro”. Estos medios pueden ser propiedades naturales, como la fuerza y la inteligencia, o prendas adquiridas, como la riqueza, aquí el poder es entendido como un objeto o una sustancia que se emplea para alcanzar nuestros deseos.

El enfoque subjetivista es desarrollado por otro filósofo John Locke, entendiendo por poder la cualidad que tiene un sujeto de obtener ciertos efectos, por ejemplo, el soberano tiene el poder de hacer leyes, y con ellas influir en la conducta de sus súbditos.

Las interpretaciones sustancialista y subjetivista coinciden en ver al poder como “algo” que se posee: ya sea como un objeto, ya como un atributo. Sin embargo, es claro que no hay poder si no hay, junto al individuo que lo ejerce, otro individuo que se ve persuadido a comportarse del modo deseado por el primero. Ciertamente, el poder puede ser ejercido haciendo uso de cosas o atributos, pero si un mandato no es obedecido el poder no se ejerce: si me encuentro solo, o si el otro no está dispuesto a tener un cierto comportamiento inducido por mí, el poder desaparece.

A partir de esta reflexión es que la interpretación más utilizada en el discurso político contemporáneo remite al poder a un concepto relacional. El poder, entonces, se entiende como una relación entre dos sujetos, cada uno de los cuales posee voluntad, y en donde el primer sujeto modifica el comportamiento del segundo. De ahí que se considere que el poder se ejerce sobre la acción de

otros y no sobre las personas. En esta interpretación el poder manifiesta una cualidad racional dado que la persona sujeta al ejercicio del poder "debe comprender las alternativas que creará la elección entre el acatamiento y la desobediencia",³⁹ entonces, es importante contar con una clara comunicación entre la persona que da las órdenes y la que obedece.

Las relaciones de poder aparecen, por tanto, en el marco de una estrategia de racionalidad instrumental, de tal forma que los cálculos que, desde el punto de vista del amenazado, se formulan en una relación de poder son:⁴⁰

Primer cálculo: Que el amenazado estime que el amenazador cuenta con la posesión de los recursos capaces de llevar su voluntad a la obediencia.

Segundo cálculo: Que el amenazado estime que los costos que para él representa la obediencia son menores que los que experimentaría en caso de que el sujeto activo haga efectiva la amenaza.

Tercer cálculo: Que el amenazado estime que en caso de obedecer, el amenazador no ejecutará su amenaza.

Así, los elementos que componen una relación de poder son los siguientes⁴¹:

1. Sujeto activo. Es el sujeto que se encuentra en condiciones de modificar la voluntad de otro para que realice la conducta que el primero exige.
2. Sujeto pasivo. Es el sujeto que recibe la acción instrumentadora del sujeto activo.

³⁸ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, FCE, 1994, p. 101.

³⁹ Salcedo Aquino, Roberto. "Poder". En Martínez Silva, Mario. *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, p. 253.

⁴⁰ Cfr. Escobar Valenzuela, Miguel. *Contribución al estudio del poder*. México, ENEP Acatlán, 1988, p. 34.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 31 - 33.

3. **Mandato.** Es la expresión de la intención del que manda y, como hemos señalado, debe manifestarla en forma clara al sujeto pasivo.
4. **Amenaza.** Con ella se respalda el mandato que emite el sujeto activo.
5. **Contraamenaza.** La relación de poder supone que ambos actores poseen recursos que ponen en juego de tal suerte que a veces la contraamenaza pasa a ocupar el lugar de la amenaza.
6. **Obediencia.** Es el momento en que la relación de poder se convierte en un acto de poder, ya que el sujeto pasivo de la relación realiza la conducta pedida en el mandato.

1.1.1. Recursos del poder.

Los recursos del poder consisten en todo lo que puede ser usado por el sujeto activo para lograr obediencia respaldando un mandato. Estos recursos son innumerables: la riqueza, la fuerza (física o armada, individual o colectiva), la información y el conocimiento, el prestigio, la popularidad, etcétera.

Para la manifestación concreta de una relación de poder se necesita que los recursos del poder se encuentren desigualmente distribuidos, ya que:

Sino fuere así, entonces, por lo menos desde el punto de vista teórico, tanto la amenaza como la contraamenaza estarían en condiciones de equilibrarse la una a la otra, y la relación y el acto de poder no podrían configurarse.⁴²

Casi todos los sujetos que integran la sociedad, individuales o colectivos, disponen de recursos diversamente combinados. Todos los recursos del poder son intercambiables en una medida más o menos amplia: la riqueza puede ser empleada para contratar el uso de la fuerza, y adquirir con ésta más riqueza.

⁴² *Ibid.*, p. 36.

1.1.2. Fuentes del poder.

Hay dos manifestaciones fundamentales del poder en cuanto a sus fuentes: el poder consensual y el poder coercitivo. El poder consensual se expresa en las relaciones en las que el sujeto pasivo obedece en razón de su convencimiento de que debe obedecer. Aquí el sujeto pasivo comparte con el sujeto activo creencias afines con relación a aspectos como el modo de producir y distribuir los recursos materiales y no materiales, la naturaleza y dirección de los cambios en las instituciones, las normas que definen y mantienen el orden social, etcétera.

En esta relación los recursos de poder que emplea el sujeto activo son valores. Los valores son las creencias que definen estados deseables de alcanzar o de conservar, y con base a los cuales se juzgan las acciones propias y ajenas. Por tal, la amenaza se orienta a producir un daño o perjuicio en la estructura psicológica del sujeto pasivo en la forma de vergüenza o culpa.⁴³

Pero, cuando no hay una identificación de los valores del sujeto pasivo con los valores del sujeto activo, el mandato se sirve de la amenaza de una represión física, psicológica o económica, entonces nos encontramos ante el poder coercitivo.

La característica del poder coercitivo es la fuerza, sin embargo no se debe confundir con la violencia. En la violencia el sujeto activo "cosifica" al sujeto pasivo, es decir, que lo transforma de un sujeto con voluntad en un objeto que, naturalmente, carece de la misma, y por lo tanto, cesa la relación de poder.

El poder tampoco es manipulación, ya que ésta es la sumisión del otro, o sea, el condicionar los actos del sujeto pasivo sin la conciencia de éste, sin conocimiento por parte del que obedece. En este punto es importante recordar

⁴³ Vid. *Ibid.*, pp. 95 - 103.

que en una relación de poder debe existir una comunicación clara entre la persona que ordena y la que obedece a través del mandato.

Así, la violencia y la manipulación entrañan obediencia pero sin un vínculo racional, un vínculo consciente entre mandato y obediencia, por lo tanto, no son relaciones de poder.

1.2. El poder político.

La noción de poder político es más específica que la de poder. A la política se le considera un ámbito diferente de otras funciones de la sociedad y en la política se encuentra involucrada una forma especial de poder.

Las características que perfilan a la política según Hilda Aburto⁴⁴ son:

1. La política es una actividad humana.
2. La política se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad.
3. La política es una actividad competitiva.
4. La política se da en torno a la obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
5. La política ocurre en una situación de relativa escasez de los bienes o ventajas que se buscan.
6. La política en cuanto a la simple búsqueda y/o la obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo, incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate.

⁴⁴ Aburto Muñoz, Hilda. "Política". En Martínez Silva, Mario. *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, pp. 265 - 271.

Por tanto a la política se le identifica como una conducta humana competitiva en torno a la obtención de bienes, ventajas o privilegios escasos, actividad que afecta los intereses de toda la comunidad.

Por otra parte, dos ideas que frecuentemente se asocian con el término política son las de orden y conflicto. Para Bovero una comunidad simple se vuelve política en el momento en el cual un grupo se organiza y toma forma con la aparición de una función o papel unificante, polarizando a esta comunidad en gobernantes y gobernados, es decir, que articula una relación específica mando - obediencia⁴⁵. En este sentido, Marcos Kaplan⁴⁶ agrega que la función del poder consiste precisamente en la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades. Así, la política se identifica con la idea del orden colectivo que impide la disgregación de la comunidad, oponiéndose al surgimiento de conflictos internos.

Sin embargo, cuando referimos a la política en el marco de las relaciones entre centros de poder, la idea que sobre la política se tiene, es la idea de un conflicto. Este conflicto es extremo y no se encuentra una verdadera solución, sino que siempre se busca una forma de imposición.

La aparente contradicción entre las dos ideas de política es más bien una diferencia de perspectiva sobre la actuación de los grupos humanos. Es decir, en una perspectiva prevalece una consideración, "externa" del grupo, que es visto en una relación de desafío abierto o latente con otros grupos (conflicto). En la otra perspectiva predomina una consideración "interna" del grupo, que es vista en relación con los miembros, a los que les son impuestas la reglas para la convivencia (orden). La política, como una actividad humana competitiva que afecta los intereses de la comunidad, va de la mano tanto con la contraposición como con la composición de poderes.⁴⁷

⁴⁵ Vid. Bovero, Michelangelo. "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder". En Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985, p. 43.

⁴⁶ Kaplan, Marcos. *Estado y sociedad*. México, UNAM, 1983, p. 152.

⁴⁷ Cfr. Bovero, Michelangelo. "Lugares clásicos y perspectivas...*op. cit.*", p. 41.

1.2.1. Fuerza, legitimidad y legalidad.

En las relaciones entre grupos políticos independientes el instrumento decisivo para que un grupo imponga su voluntad sobre los otros es el empleo de la fuerza. Con el uso de la fuerza el poder político se convierte en el poder supremo o soberano, cuya posesión distingue al grupo dominante. Norberto Bobbio señala que los juristas medievales identificaron al poder político como forma de poder, diferente de cualquier otra, mediante la elaboración del concepto de soberanía o *summa potestas*:

Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno (*superiorem non recognoscens*), *suprema* en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma. Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.⁴⁸

El poder político, entonces, es el poder que apela en última instancia a la fuerza para resolver los conflictos que acarrearían la disgregación interna de la comunidad y su supresión desde el exterior. Un poder coactivo para que sea considerado como poder político debe impedir que el recurso de la fuerza sea ejercido por otros sujetos, para ello necesita eliminar otros centros individuales que ejercen poder coercitivo y concentrar la fuerza en un solo punto, es decir, instituir el poder soberano.

Pero si se quiere distinguir el mandato del poder político de la intimidación del bandido es necesario concebir al poder político como un poder autorizado. Si el poder político se funda tan sólo o principalmente en la amenaza o en el temor de las penas o sanciones o en la promesa de premios, no se mueve eficaz y permanentemente a los sujetos que integran la comunidad a la obediencia.

⁴⁸ Bobbio, Norberto. *Estado gobierno y...op. cit.*, p. 108. Cursivas en el original.

A medida que un pueblo se civiliza, el hecho de centralizar la posesión de los recursos del poder político (principalmente la fuerza) no es condición suficiente para la obediencia, ahora es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios que confieren el derecho, universalmente reconocido, de gobernar. El poder político es una relación de poder que se ejerce sobre los actos de los hombres y no sobre cosas, por tanto, tarde o temprano, el poder político debe cimentarse en el consenso de los súbditos para ser aceptado. Sólo la justificación hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, en este sentido destaca la importancia de la legitimidad.

Según Karl W. Deutsch⁴⁹ legitimidad se refiere a lo que se hace en política, es decir, la compatibilidad de una acción o prácticas políticas con el código de valores prevaeciente en la comunidad. La legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza. Todo poder trata de ganarse la confianza de la comunidad para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; y desde el punto de vista del súbdito la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer. Lo contrario del poder legítimo es el poder de hecho.

Por otra parte, es un principio consagrado en una larga tradición que "el buen gobierno" es el de quien gobierna con base en las leyes. Para Aristóteles la ventaja del gobierno por las leyes es que éstas no tienen pasiones que necesariamente se encuentran en todo hombre. La ley en este sentido impide los cambios bruscos. Así, durante siglos la subordinación del rey a la ley tiene el valor de un principio moral o religioso. Desde el punto de vista del súbdito la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido, lo contrario del poder legal es el poder arbitrario. La legalidad, por tanto, tolera el ejercicio discrecional del poder, pero excluye el ejercicio arbitrario, o sea, los actos realizados con un

⁴⁹ Vid. Deutsch, Karl W. *Política y gobierno*. Madrid, FCE, 1976, p. 29.

juicio exclusivamente personal de una situación dada por el titular de dicho poder.

1.2.2. Formas de organización del poder político.

El poder político, como una forma particular de poder cohesiona y garantiza la existencia de una comunidad. El poder político resulta una noción más específica que la de poder, pero más amplia que la del ámbito estatal, pues antes de que existiera este último, había relaciones de poder político. De este modo, Rodolfo Jiménez Guzmán establece que:

El Estado es por consecuencia, una forma especial de organización del poder político, caracterizada -básicamente por la concentración- expropiación exitosas del ejercicio de la violencia legítima. Lo que sugiere que en otros momentos el poder político se encontraba disperso en otros agregados sociales.⁵⁰

El poder político es visto como mecanismo presente en toda comunidad más o menos jerarquizada, en donde se materializa a través de las relaciones de mando - obediencia. Todas las sociedades desarrollan el fenómeno del poder político, pero “puede admitirse así la creencia de un espectro o gradación histórica que abarca sociedades acéfalas, segmentarias, de gobierno mínimo, de gobierno difuso, de jefatura; continuo en cuyo extremo puede emerger finalmente el Estado en sentido estricto”.⁵¹

Manuel García Pelayo⁵² señala, que en la antigüedad, y desde el punto de vista espacial, tanto en oriente como en occidente solamente se generaron dos formas políticas: la ciudad y el imperio. En las ciudades del mundo antiguo el hombre se siente existencialmente vinculado no al territorio sino a la ciudad pues la fundación de una ciudad era vista como la revelación de una fuerza santa y sobrenatural. La ciudad es un centro político autárquico que se convirtió en el

⁵⁰ Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política, un modo de abordarla*. México, ENEP Acatlán, 1990, p. 56.

⁵¹ Kaplan, Marcos. *Estado y...op. cit.*, p. 152.

⁵² García Pelayo, Manuel. *Las formas políticas en el Antiguo Oriente*. Venezuela, Monte Avila Latinoamericana, 1993, pp. 10 - 15.

centro de la vida religiosa, económica, artística y administrativa de muchas culturas: la sumeria, la maya, la griega. En cuanto a ésta última, Aristóteles concibe a la *polis* como “la multitud de ciudadanos capaz de gobernarse por sí misma, de bastarse a sí misma, de procurarse, en general, todo lo necesario a su existencia”⁵³

Mientras que el imperio es un espacio y comunidad culturales organizado desde un solo centro de poder, que no mantiene relaciones regulares con el exterior. El emperador trataba de fortalecerse a expensas de la realeza subordinada, y a generar un impulso expansionista hacia el exterior para encontrar en la conquista continua una confirmación de su poder. Tal es el caso del Imperio Romano, el Egipcio, el Persa, el Azteca.

El Estado, en contraste con la ciudad y el imperio, es una forma de organizar el poder político que se originó entre los siglos XIII y XVIII sobre la base de presupuestos específicos de la historia europea y que se ha extendido a partir de entonces a todo el orbe.

Es indiscutible que la palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio de *El Príncipe* de Maquiavelo:

Tutti li stati, tutti e domini che hanno avuto e hanno imperio
sopra li uomini, sono stati e sono o republiche o principati⁵⁴

Pero el término no fue introducido por Maquiavelo. Como explica Norberto Bobbio⁵⁵ minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de “Estado”, en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* (situación) a Estado en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica de *status rei publicae*. El término resolvió la exigencia de

⁵³ Citado en Martínez Silva, Mario. *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, p. 263.

⁵⁴ “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”. Maquiavelo, Nicolás. *De principatibus*. Traducción, notas y estudio introductorio Arteaga Nava, Elizur y Trigueros Gaisman, Laura, México, Trillas, 1993, pp. 50 - 51.

⁵⁵ Vid. Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y...op. cit.*, p. 86.

encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva, diferente a la *polis* y al *imperium*. El elemento principal que diferencia al Estado de la ciudad y del imperio radica en la progresiva centralización del poder en una instancia unitaria y exclusiva que ejerce la fuerza en un territorio concreto determinado, desarrollando en esta función una cada vez mayor impersonalidad e integrando, con otros Estados, una comunidad internacional en la que goza del respeto de su existencia.

Por tanto, el Estado⁵⁶ es una forma especial de organización del poder político, caracterizada por:

- a) La expropiación exitosa del monopolio de la violencia legítima.
- b) El ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático. La burocracia como “frontera” entre la sociedad civil y la sociedad política, y como especialización del trabajo administrativo gubernamental.
- c) La presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en el hecho de que “todos somos iguales frente a la norma”.
- d) La presencia de un poder ejecutivo bajo diferentes formas, pero que intenta dar coherencia a la organización del poder político estatal.
- e) Un conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el entramado social.

En este apartado nos limitamos a perfilar estos aspectos sobre el Estado. En el transcurso de la investigación ampliaremos nuestras ideas sobre el Estado y su importante relación con la administración pública.

⁵⁶ Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política un modo de...op. cit.*, pp. 77 - 78.

1.3. Organización.

1.3.1. Grupo, asociación y organización.

El ser humano para Aristóteles es un *zoon politikon*, un animal político que va a manifestar su naturaleza viviendo en comunidad. Las formas que el hombre ha adoptado para su vida en comunidad son el grupo, la asociación y la organización.

El grupo es un conjunto de personas que tienen opiniones o intereses comunes derivados de una o más cualidades comunes, como la profesión, el tipo de trabajo, el sector y lugar de ocupación, la afiliación religiosa o política, el *status* económico o jurídico, el apego a una localidad o a una idea. Es requisito para la existencia de un grupo el que esté formado por más de un individuo, pero no tan numeroso que excluya la posibilidad de que cada uno de los integrantes eventualmente pueda conocer a los demás. El grupo además deberá compartir un espacio suficientemente limitado que facilite la producción de interacciones relativamente intensas y duraderas. La interacción supone comunicación, y ésta el hecho de que se comparta un conjunto mayor o menor de bagaje cultural, es decir, un conjunto de explicaciones y aplicaciones que el grupo considera válidas y eficaces, mismas que determinan su comportamiento.

Por otro lado, una asociación es, en sentido estricto, un proceso de acercamiento entre dos o más individuos o grupos. Como asociación también se designa a la colectividad más o menos estable que se origina a partir del proceso de reducción de la distancia social antes mencionado. Las asociaciones se clasifican con base en las funciones principales que desarrollan, así encontramos asociaciones culturales, recreativas, religiosas, profesionales, políticas, etcétera. Toda asociación cuenta con una estructura formal centralizada pero junto a la estructura formal subsiste una estructura informal que se genera a partir de la interacción espontánea de las personas. Cabe aclarar que en las asociaciones dada la importancia que tiene las relaciones informales sobre las formales, los fines efectivos no siempre corresponden a los fines oficiales.

En cuanto al término organización, éste proviene del griego *organon* que quiere decir instrumento, y como tal es un producto humano que puede ser perfeccionado con el tiempo para el logro de fines que están socialmente condicionados. Según Luciano Gallino⁵⁷ el término organización se emplea en tres sentidos en Ciencias Sociales:

1. Para designar la actividad intencionalmente dirigida a establecer, mediante normas explícitas, relaciones relativamente duraderas entre un conjunto de personas para perseguir de manera racional un objetivo.
2. Para designar la entidad concreta que resulta de tal actividad.
3. Para designar la estructura de las principales relaciones formalmente previstas y codificadas, es decir la organización desde el punto de vista formal.

En toda organización se encuentran tres elementos íntimamente interrelacionados:

- 1) el obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca, la cooperación de los cuales
- 2) se orienta regularmente en sentido de una ordenación normativa cuyo establecimiento y aseguramiento
- 3) corre a cargo de órganos especiales.⁵⁸

Una organización, por tanto, nace en el momento en que se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras al logro de objetivos específicos. La ejecución continua de los cometidos de la organización queda garantizada incluso con el cambio de los sujetos que la integran porque la organización, en este sentido, presenta una estructura diferenciada horizontal y verticalmente que configura un sistema de papeles

⁵⁷ Vid. Gallino, Luciano. "Organización". En *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995, pp. 661 - 665.

⁵⁸ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. México, FCE, 1987, p. 249.

asignados individualmente, que no están ligados personalmente a los sujetos concretos.

Es así que la organización se muestra como un tipo de agrupación humana deliberadamente constituida para alcanzar fines específicos caracterizada por⁵⁹:

1. Una división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación planeadas deliberadamente para favorecer la realización de fines específicos.
2. La presencia de uno o varios centros de poder que controlan los esfuerzos de la organización y los dirigen hacia sus fines a partir de una revisión continua de la actuación de la organización, y que en caso necesario, remodelan su estructura para incrementar su eficiencia.
3. La sustitución del personal cuando éste no satisface sus requerimientos, o también la combinación del mismo por medio de promociones o traslados.

Sin embargo, se debe señalar que la organización no siempre debe poseer una estructura y una asignación de papeles propios de una estructura burocrática aún cuando se hable de una tendencia hacia la burocratización de toda organización.⁶⁰

Así, en función de lo señalado, la organización se encuentra en condiciones más ventajosas para satisfacer las diferentes necesidades que plantea la sociedad, de una manera más eficaz que el grupo y la asociación, de ahí el éxito de organizaciones como el ejército, las escuelas, los hospitales, la iglesia, la administración pública, la empresa.

⁵⁹ Cfr. Etzioni, Amitai. *Organizaciones modernas*. México, UTHEA, 1986, pp. 4 - 5.

⁶⁰ Vid. Mayntz, Renate. *Sociología de la organización*. España, Alianza Universidad, 1987, p. 26.

1.3.2. Sociedad y organización.

Nuestra época se encuentra caracterizada por una sociedad organizada que se orienta hacia la eficacia y la eficiencia. En este ambiente la organización se constituye como un instrumento coordinador de personas y recursos para la satisfacción de necesidades. En este sentido, señala Amitai Etzioni:

Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas -el Estado- deberá otorgar su permiso oficial.⁶¹

Las organizaciones no son una invención reciente. Los sumerios, asirios, caldeos, hititas, egipcios, romanos, aztecas, incas y chinos, por mencionar algunas civilizaciones de la antigüedad, hicieron uso de la organización para construir obras hidráulicas (canales, acueductos, reservas, esclusas, etc., para la irrigación); obras de defensa y comunicación (murallas y carreteras); y edificios destinados a necesidades públicas (palacios, tumbas, templos).⁶²

Sin embargo, en la sociedad moderna contamos con un gran número de organizaciones que satisfacen una mayor variedad de necesidades de manera eficiente. Con el desarrollo del proceso de industrialización a mediados del siglo XIX en Europa, las fábricas no se limitarían solamente a fungir como un espacio para guardar las máquinas, sino que será el lugar donde comenzaron a manifestarse nuevas formas en las relaciones de trabajo que terminarán por abarcar a una gran parte de la población, y que más tarde, penetrarán en una amplia gama de esferas sociales.

Las organizaciones se encuentran condicionadas histórica y culturalmente. En este sentido, las organizaciones de la antigüedad eran pocas, abarcaban a una

⁶¹ Etzioni, Amitai. *Organizaciones...* op. cit., p. 1.

⁶² Vid. García Pelayo, Mamuel. *Las formas políticas en...* op. cit., pp. 16 - 22.

pequeña fracción de los miembros de la sociedad y carecían de muchos de los principios que hacen de la organización un instrumento eficiente en la actualidad. De esta forma, tenemos como ejemplo a las burocracias con las que contaban los imperios egipcio y chino, en las cuales las posiciones en dicha organización no estaban separadas del *status* social, por lo que el reclutamiento estaba limitado a la nobleza, y la distribución de recompensas por la actuación en la organización no era desempeñada por la misma organización.

La característica principal de la consolidación de una organización radica en un proceso denominado diferenciación social, es decir, que las “partes” de una sociedad adquieren una identidad distinta. Este proceso se aprecia mejor en su magnitud sobre el fondo de una sociedad primitiva. Las sociedades primitivas desempeñan las mismas funciones sociales básicas que las grandes y complejas, funciones que son la producción de bienes y servicios, la distribución de productos, la integración social y la normativa. En la sociedad primitiva o poco diferenciada dichas funciones son desempeñadas por una sola unidad social como la familia o la iglesia, mientras que en una sociedad altamente diferenciada, las funciones señaladas son servidas por diferentes unidades sociales. La importancia de la diferenciación social con base en organizaciones especializadas en la sociedad moderna queda establecida por Etzioni en los siguientes términos:

La diferenciación es esencial para la revolución de la organización por dos razones relacionadas. En primer lugar, permite el establecimiento de nuevas unidades sociales consagradas a funciones específicas, especialmente la de producción y distribución, dejando las de integración social y normativa en manos de unidades más antiguas y más tradicionales, sobre todo, la familia. En segundo lugar, hace posible la formación de unidades sociales “artificiales”, deliberadamente planeadas para el servicio eficiente de estas funciones; tales unidades tienen un sistema de normas y una estructura (incluyendo una autoridad jerárquica) que han sido instrumentadas para adecuarse al fin o fines específicos de la organización. La producción, realizada antaño por el padre y sus hijos, se desarrolla ahora en la fábrica, que es libre de poner a los más jóvenes a cargo de los más antiguos o de agrupar a los obreros en el orden que considere eficiente.⁶³

⁶³ Etzioni, Amitai. *Organizaciones...op. cit.*, pp. 190 - 191.

Las organizaciones que predominan por su número e importancia en el mundo moderno son las empresas (privadas y públicas, nacionales, multinacionales y transnacionales), los partidos políticos, las iglesias (no sólo la iglesia católica), los ejércitos nacionales y la administración pública. La organización es una forma idónea bajo determinadas condiciones. La creación de organizaciones y su integración a la estructura de la sociedad es un proceso que descansa sobre varios supuestos, y sólo llega a manifestarse bajo ciertas condiciones, como veremos a continuación.

1.3.2.1. La división del trabajo.

Cuando muchas personas trabajan juntas solo es posible obtener los mejores resultados a través de la división del trabajo. Lo que cualquier grupo descubre es que las tareas como la orientación de las actividades de los miembros o el asegurar los medios de subsistencia, son actividades indispensables pero que no es posible que todos los miembros las lleven a cabo.

Por tal, el trabajo se divide básicamente porque dos o más individuos no pueden desarrollar al mismo tiempo la misma actividad en el mismo lugar. Otros motivos por los que se divide el trabajo son:

1. Los hombres difieren en habilidad, capacidad, intereses, valores y simpatías vocacionales.
2. Actualmente, el conocimiento es tan amplio que hace imposible el ideal renacentista de que una misma persona pueda dominarlo todo.

El trabajo se divide porque la naturaleza del ser humano es limitada, y por tanto la división del trabajo tiene como consecuencia la especialización. La especialización es la habilidad o conocimiento que se adquiere por la dedicación al cultivo de un arte, profesión u oficio. La utilidad de la especialización es un elemento presente en toda sociedad: herrar un caballo, construir un mueble, vender mercancías, reparar un auto, discutir una causa, curar los dientes, son

actividades que se hacen más productivas cuando las personas que las realizan poseen los conocimientos y la experiencia que resulta de hacer sólo ese trabajo y no otros.

Actualmente, por lo tanto, la división del trabajo se da en la descomposición de un determinado oficio, arte o profesión en ramas cada vez más especializadas, pero también puede comprender sectores de actividad de una sociedad. Si la división del trabajo se origina como consecuencia de las limitaciones humanas, más adelante ésta se derivará de factores económicos y técnicos, mismos que cambian en función de razones histórico - sociales. Por ejemplo, se ha designado como división del trabajo la separación *vertical* de los aspectos creativos, intelectuales y directivos del trabajo, de aquellos habituales, manuales, ejecutivos; en donde dependen los segundos respecto de los primeros. Esta forma de división del trabajo, característica de las empresas productivas en la mayor parte de los países industriales, es la llamada división técnica del trabajo.

1.3.2.2. La autoridad.

La autoridad es una manifestación del poder que es capaz de atribuir a otros sujetos la posibilidad de ejercer un poder legítimo en una cadena de sucesivas delegaciones. La autoridad es, entonces, una forma de poder consentido que se manifiesta solamente en el marco de la organización. Así, la autoridad es "el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir a otra el cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en su condición de subordinado suyo".⁶⁴

En este sentido, se tiene autoridad cuando el sujeto pasivo de la relación de poder adopta como criterio de su propio comportamiento el mandato del sujeto activo siempre y cuando se cumplan cuatro condiciones:

⁶⁴ Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México, FCE, 1970, p. 162.

1. Que se comprenda el mandato.
2. Que el mandato no sea incompatible con los fines de la organización.
3. Que el mandato sea compatible con sus intereses o valores personales.
4. Que cuente con los medios para cumplir el mandato.

La autoridad en la organización se manifiesta a través de la estructura administrativa independientemente de las personas concretas que participen en dicha relación de poder. En toda organización corresponde a la autoridad central tomar decisiones que coordinen la acción del personal y de los recursos para alcanzar los fines de la organización, ya que por su posición jerárquica puede integrar y coordinar los esfuerzos individuales en uno de conjunto.

A partir de la autoridad central, los niveles jerárquicos inferiores adquieren autoridad a través de la delegación, entendiéndose por ésta un acto mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno, otorgándole la autoridad requerida para llevar a cabo tales funciones.

Toda organización reconoce dos posiciones estructurales: los niveles de autoridad y los grados de responsabilidad. La responsabilidad es la obligación en que está todo integrante de una organización de dar cuenta por el debido cumplimiento de las tareas fijada a él. De esta forma, la línea de autoridad o línea de mando va desde el nivel más alto hasta el nivel más bajo de autoridad. La línea de responsabilidad o línea de ejecución, por su parte, va desde el más bajo hasta el más alto nivel de autoridad. Estas líneas también se conocen como líneas de comunicación. Los canales de comunicación de una organización deben estar siempre abiertos para propiciar el desarrollo de una acción rápida y ordenada.

Finalmente, además de la autoridad formal de la que hemos hablado, existe otro tipo de autoridad en la organización:

Cuando las decisiones y recomendaciones de un especialista se aceptan, por estar dentro de las normas establecidas para la respectiva profesión u oficio y servir adecuadamente a los intereses de la empresa o institución, esa persona tiene *autoridad técnica o funcional*.⁶⁵

La autoridad técnica o funcional se adquiere por el conocimiento o la habilidad particular en cualquier campo del conocimiento. Esta autoridad no se desprende de la estructura formal de la organización, sino que es una cualidad subjetiva que lleva a adquirir a una persona un reconocimiento por su saber.

1.3.2.3. El “hombre organización”.

La sociedad moderna y sus organizaciones necesitan una clase de ser humano muy peculiar. Se pueden identificar cuatro características de la personalidad que se busca desarrollar en el “hombre organización”⁶⁶:

1. Capacidad de adaptación durante el ciclo vital diario a diferentes papeles que debe desempeñar y diferentes sistemas de autoridad a los que se ve sometido.
2. Tolerancia a la frustración que permite que la persona se desprenda de preferencias y lazos subjetivos tratando entonces casos y no a personas concretas. El conflicto no se resuelve recurriendo a la fuerza, sino apelando a reglas y compromisos.
3. Capacidad de diferir la gratificación, elemento que permite la presencia regular de los individuos en el trabajo y también posibilita que se trabaje en una tarea rutinaria a un paso uniforme.
4. Orientación hacia el logro, o sea la urgencia de lograr recompensas materiales y/o simbólicas por apegarse a las reglas y por el desempeño adecuado de tareas. Esta característica además permite que el sujeto se someta a pérdidas económicas y de posición debido a una larga preparación educativa, ya que

⁶⁵ *Ibid.*, p. 165. Cursivas en el original.

⁶⁶ Cfr. Etzioni, Amitai. *Organizaciones...op. cit.*, pp. 194 - 196.

este sacrificio se compensará al ocupar niveles jerárquicos superiores dentro de la organización.

De que se posean o no estas características en la personalidad de un individuo, dependerá el que sea reclutado o no para participar en la organización. Pero, a pesar de una selección de los más aptos para su desempeño en una organización, mucha gente que trabaja para organizaciones se siente enajenada y frustrada a consecuencia de su trabajo.

El problema así se presenta en términos de buscar conciliar una estructura racional de la organización para el logro de sus objetivos con un mínimo de efectos negativos para sus integrantes. Esta situación ha motivado el desarrollo de escuelas y tendencias que enuncian principios con los que se trata de combinar los esfuerzos, valores e intereses humanos con los objetivos de la organización, como por ejemplo, la Administración científica de Taylor y Fayol, la idea de Racionalidad Acotada de Herbert Simon, o el Enfoque Contingente de Etzioni, por mencionar algunos.

Por otra parte, todas las sociedades actuales buscan desarrollar organizaciones modernas para obtener los bienes y servicios que éstas producen. Sin embargo, la mayor parte de estas sociedades no cuentan con las condiciones que posibiliten la consolidación de las características propias del “hombre organización” de occidente. En la mayor parte de los países, los individuos se orientan menos hacia el logro y buscan gratificaciones a corto plazo. Cuando se establecen organizaciones modernas sin los requisitos en la conducta de las personas se propicia el desarrollo de patologías como:

1. El uso de los medios de la organización para fines privados.
2. La preferencia en el reclutamiento de parientes y amigos sin hacer uso de criterios de aptitud y actitud para el puesto.

3. El desempeño en la organización tiene como objetivo la búsqueda de recompensas proporcionadas por sujetos o grupos que se encuentran fuera de ella, más que en las otorgadas por la propia organización.
4. Ineficiencia por la escasa coordinación y por la falta de motivación.

Una de las organizaciones que en los países en desarrollo que es presa de estas patologías lo es la administración pública. A continuación, describiremos el origen de esta organización pública.

1.4. La administración pública.

Como señala Omar Guerrero⁶⁷, administración tiene el mismo significado en los idiomas que se derivaron del latín. Así, administración deriva de la voz latina *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (“el que sirve o ayuda”). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a “lo menor”, como contraste de *magis* (“lo mayor”). Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare*, significaba entre los romanos, la satisfacción de las necesidades de la sociedad con un esfuerzo extra por parte de los oficiales.

No obstante lo anterior, a partir de principios del siglo XX, con el término administración, se tiende a hacer énfasis en los procesos por los cuales una organización (preferentemente la empresa privada capitalista) alcanza su objetivo.

De esta forma, Brook Adams en *The Theory of Social Revolutions* en 1913 define a la administración como “la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que

ellas puedan operar como una sola unidad".⁶⁸ Para George Terry y Stephen Franklin administración es "un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos".⁶⁹ Finalmente, Harold Koontz y Heinz Wehrich conciben a la administración como "el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas".⁷⁰

Las definiciones enunciadas tienen en común percibir a la administración como un proceso, como una actividad que sigue una serie de pasos tendientes a alcanzar un objetivo, tratando de sacar el mayor provecho de los recursos disponibles, en especial del recurso humano.

Por otra parte, la voz pública, igual que el término política, cuentan con la misma raíz etimológica: ambas derivan de *pul* (multiplicidad, amplitud). De ésta raíz deriva la palabra *polis* (ciudad), que derivará al latín *populus* (pueblo). El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, de donde viene público.⁷¹

Actualmente el término "público" posee diversas acepciones: lo oficial, lo notorio, lo manifiesto, lo sabido por todos, lo que pertenece al pueblo; definido negativamente es aquello que no es privado. En términos generales, lo público es aquello que puede interesar directamente a los ciudadanos, en su carácter civil o político, o a la sociedad. En sentido restringido, es aquello que compete al ejercicio del poder, a lo que influye en la vida colectiva.

Lo público es un espacio impuesto al Estado, desde la sociedad, en el se consigue poner al margen de la lógica del mercado un complejo de tareas percibidas como necesarias para la reproducción y desarrollo de dicha sociedad

⁶⁷ Vid. López Álvarez, Francisco. *La administración pública y la vida económica en México*. pp. 22 - 23; citado por Guerrero, Omar. *Principios de ... op. cit.*, p. 37.

⁶⁸ Citado por Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de...op. cit.*, p. 22.

⁶⁹ Terry, George y Franklin, Stephen. *Principios de administración*. México, C.E.C.S.A., 1986, p. 22.

⁷⁰ Koontz, Harold y Wehrich, Heinz. *Administración. Una perspectiva global*. México, Mc Graw Hill, 1996, p. 4.

en una época determinada.⁷² Las necesidades públicas cambian a lo largo del tiempo porque son definidas desde la sociedad. La sociedad es cambiante y por lo tanto, cambia también la naturaleza de sus demandas al poder político. Lo público es un ámbito social e históricamente determinado que no es lo estatal, pero lo público requiere del Estado porque sólo a través del reconocimiento de éste adquiere un carácter regulativo universal que no podría adquirir de otra forma:

Por ello, no toda demanda social se convierte inmediatamente en necesidad pública, sólo cuando su satisfacción se considera obligatoria mediante el reconocimiento político de la misma, es posible hablar de que ha adquirido un carácter público.⁷³

Las necesidades públicas son satisfechas a través de la actividad organizada del Estado, por tal, la administración pública se perfila como un conjunto de organizaciones que deberán contar con las siguientes características:

- a) Poseen una estructura a través de la cual se facilita el ejercicio del poder público sobre un territorio determinado.
- b) Llevan a cabo la prestación de servicios a los ciudadanos y/o el control de las organizaciones privadas que los prestan.

Contar con un conjunto de organizaciones que tienen por fin la satisfacción de necesidades consideradas como públicas por la sociedad es una característica propia del Estado, incluso, la administración pública, se presenta como la concreción del Estado.

En función de lo señalado, por administración pública entendemos el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas por una sociedad

⁷¹ Cfr. Guerrero, Omar. *Principios de...op. cit.*, pp. 40 - 41.

⁷² Cfr. Gurza Lavalle, Adrián. *La reconstrucción de lo público. El caso Conasupo*. México, ENEP Acatlán, 1994, p. 63.

⁷³ Gurza Lavalle, Adrián. "Lo público. Un descuido de la administración pública". En *Estudios políticos*. México, FCP y S, núm. 5, octubre-diciembre, 1994, p. 148.

- **dada.** Sólo hay administración pública cuando aparece históricamente el Estado, por tal, se puede decir que la evolución del Estado es la historia de la administración pública.

1.4.1. Dos percepciones sobre la génesis de la administración pública.

Según Mariano Baena, son dos los factores que determinaron la aparición de la administración estatal: la centralización política y la realización de tareas comunes permanentes y relevantes.⁷⁴ La centralización política se desarrolla a partir de que en el interior de un territorio delimitado solamente una instancia se haya legitimada para el ejercicio de la violencia con el fin de asegurar el orden en el interior y asegurar su sobrevivencia frente al exterior, monopolizando los medios necesarios para el desempeño de dicha tarea, así como el establecimiento de derecho positivo. La importancia de la realización de tareas comunes permanentes y relevantes desde las formas de organización política de la antigüedad, como ha sido ya señalado, llevó al establecimiento de instancias administrativas que permitían en flujo de recursos para alcanzar dichos objetivos. Actualmente, la organización, se presenta como el instrumento más eficaz para el logro de objetivos.

La centralización de poder político y la realización de tareas comunes permanentes y relevantes se encuentran íntimamente vinculados:

la tarea a realizar puede ser la fuerza impulsora de la centralización política, pero aquella puede ser también la consecuencia inmediata de la formación del Estado territorial y estar encaminada funcionalmente a su conservación.⁷⁵

De esta suerte, cuando el poder político se encamina a la realización de una tarea considerada relevante, éste adquiere un importante nivel de legitimidad, tolerando así los gobernados a dicho poder, porque éste es visto como necesario para la consecución del objetivo común.

⁷⁴ Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de...op. cit.*, pp. 25 - 27.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 27.

Por otra parte, y desde una perspectiva marxista, Omar Guerrero establece cuatro condiciones históricas que deben cumplirse para el desarrollo de la administración pública en el Estado capitalista.⁷⁶

La primera condición consiste en la separación entre la sociedad y el Estado. El Estado se separa de la sociedad porque necesita presentarse como “neutral” en la lucha de clases, y de esta forma, encontrarse en condiciones para mediar en dicho conflicto:

Precisamente en la medida que el Estado es la unidad política de las clases dominantes y que tiene como propósito evitar que la sociedad se consuma en una lucha estéril, es que el propio Estado puede ponerse por encima de la sociedad y crear y reproducir sus propias instituciones. Por tanto, el Estado es capaz de gobernar para las clases dominantes en el grado en que éstas se someten, a la par con las clases dominadas, a su dominio; el Estado puede gobernar la sociedad civil y paliar las luchas que se dan en su seno, siempre que las clases dominantes -para seguir siéndolo- se subordinen a él.⁷⁷

La necesidad de entablar una relación entre Estado y sociedad es la segunda condición. El Estado busca franquear su separación con la sociedad pretendiendo dar unidad a la propia sociedad construyendo la noción de interés común, mismo que aspira a representar. De esta forma el Estado, como guardián del interés común, podrá resolver el divorcio entre los intereses de clase de la burguesía y los del proletariado.

La tercera condición se manifiesta en las formas de mediación entre la sociedad y el Estado: “Las clases [sociales] y la administración pública son formas de mediación que comunican la sociedad y el Estado, pero que no resuelven su unidad”.⁷⁸

⁷⁶ Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1995, pp.108 - 110.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 71.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 92.

Las clases sociales son colectividades en las que los individuos que integran la sociedad se vinculan con otros semejantes con quienes comparten intereses. Así, en el ámbito político trascienden lo que en el espacio económico se presenta como particular, de forma tal que ahora pueden ser escuchados por el Estado. Por su parte, “la administración pública con su mediación individualiza en la sociedad civil la universalidad del Estado”.⁷⁹

El Estado como guardián del interés general, por sí solo se encuentra imposibilitado para actuar en el ámbito del interés particular. Entonces, para atender las necesidades concretas de la burguesía o del proletariado se sirve de la administración pública. La universalidad del Estado se concretiza en actos individuales a través de la administración pública.

Finalmente, la organización de la relación es la cuarta condición. “Las formas de relación están organizadas en delegaciones. Las clases, hacia el siglo XIX, organizaban su delegación en el poder legislativo; hoy, siglo XX, incluyen también a las corporaciones y gremios clasistas. La Administración pública desde el siglo XIX a la fecha está organizada, como delegación en el poder ejecutivo”.⁸⁰

1.4.2. Breve descripción del desarrollo histórico de la administración pública.

1.4.2.1. La monarquía absoluta.

La forma de organización del poder político designada como Estado nació en Europa, hacia el siglo XVI, bajo la forma primigenia de la Monarquía Absoluta. A través de la Monarquía Absoluta se eliminaron los elementos característicos de la constitución económica, política y social del feudalismo.

El feudo se integraba por una aldea rodeada por varias hectáreas de tierra labrada, ésta era trabajada por los aldeanos, y el espacio en su conjunto era delimitado por una franja de terreno que podían ser praderas, yermos, bosques o pastos. La tierra cultivada era propiedad del señor (que podía ser un noble o un

⁷⁹ *Ibid.*, p. 107.

miembro de la Iglesia) y parte de ésta era arrendada a los aldeanos; el producto de la tierra se destinaba totalmente al autoconsumo. Dichos arrendatarios eran llamados siervos (del latín *servus*, esclavo) y tenían el derecho de mantener a su familia unida, cualquiera que fuese la voluntad del señor feudal.

El sistema de organización feudal se basaba en la posesión de la tierra, y en un sistema de obligaciones mutuas y de servicios. El señor feudal, como el siervo, no poseían la tierra, sino que era el arrendatario de otro señor de mayor jerarquía.⁸⁰ Los feudos originariamente fueron otorgados como recompensas personales, pero la posesión de esas tierras terminó siendo hereditaria. Se desarrolló entonces una administración patrimonial en la que se da una identidad entre los ámbitos de lo público y lo privado, es decir, los asuntos propios del poder político no eran distinguidos de los asuntos domésticos del señor feudal. Las tareas administrativas y judiciales, de esta forma, se hallan dispersas en manos de los nobles, de la Iglesia o incluso de las Ciudades. Este sistema de organización político - administrativo, sumamente descentralizado, se desarrolló también a partir de las condiciones adversas de comunicación entre partes territoriales muy alejadas entre sí.

Mas tarde, terminó por imponerse como actividad económica el comercio. La incipiente actividad comercial propició que en los cruces de caminos y a la orilla de las vías fluviales más importantes se establecieran ferias permanentes para el intercambio de mercancías, dando así origen a las Ciudades libres. Dichas Ciudades debido a su riqueza pronto tuvieron más poder que los señores feudales. La circulación de mercancías junto con el desarraigo de los siervos del feudo cambiaron el panorama europeo entre los siglos X y XV. El comercio y la producción de bienes destinados al intercambio sometió a su dependencia a las otras formas de producción. Hasta entonces, en el marco del feudo autárquico, el productor de una mercancía también era su propietario, pero con el desarrollo del comercio el productor y el vendedor son personas diferentes, y el producto se considera un medio para la obtención de dinero.

⁸⁰ *Ibid.*, p 110.

⁸¹ Vid. Huberman, Leo. *Los bienes terrenales del hombre. Historia de la riqueza de las naciones.* México, Nuestro Tiempo, 1987, pp. 13 - 27.

Sin embargo, para su mejor desempeño, este sistema económico necesitaba de caminos seguros y de una regulación administrativa y legal previsibles y eficaces. Estas necesidades de los comerciantes coincidieron con la reivindicación de los monarcas del monopolio del poder político dentro de su territorio:

El desposeimiento del poder administrativo de los estamentos por parte del soberano absoluto, es un completo paralelismo al desarrollo de la empresa capitalista por la paulatina expropiación de los productores por cuenta propia. De la misma forma como el funcionario administrativo ya no es el propietario del dinero que gasta, al trabajador ya no le pertenecen los medios de producción con los cuales trabaja. Ambas empresas exigen una organización estrictamente racional del trabajo. Las relaciones entre el poder y los súbditos se convierten de personales en materiales, con lo cual se posibilita la distinción entre la esfera oficial y la iniciativa privada. Entonces se separan las esferas del Estado y de la sociedad.⁸²

El rey tuvo como aliado importante a las Ciudades en su lucha con los señores. Así, el monarca tuvo que emplear el recurso de la fuerza, materializado en el poder militar, como medio para centralizar el poder político. Como ya ha sido enunciado, la centralización del poder político significa que dentro de un territorio dado solamente una instancia podía detentar el monopolio del uso de la fuerza.

El mantenimiento de un ejército permanente, para lograr este fin, requirió de una recaudación de impuestos estable, asimismo, con estos ejércitos se consiguió la obtención de tributos financieros regulares. La función de recaudación de impuestos que era desempeñada por los señores feudales pasó a manos del monarca. La recaudación de tributos se apoyó en el desarrollo de la burguesía dedicada a las prácticas del comercio y de la industria, tareas que fueron facilitadas con la construcción y mantenimiento de los caminos que eran utilizados y protegidos por el ejército del monarca.

⁸² Kühnl, Reinhard. "El liberalismo". En Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971, pp. 60 - 61.

Con el fin de que el rey se asegurara del cobro de los impuestos, fue preciso que construyera un cuadro de funcionarios leales e incondicionales que dieron origen a la organización comisarial. De esta forma, con el absolutismo, los cortesanos del soberano (chambelán, mariscal, etc.) se convirtieron en funcionarios administrativos, aunque todavía al servicio personal del monarca, por lo que no pueden ser considerados funcionarios públicos. Por encargo directo del soberano, revocable en cualquier momento, deben llevar a cabo la pacificación del territorio, la recaudación de impuestos, la administración de la renta estatal y del soberano (todavía no separadas) y el apoyo e impulso al comercio. Sin embargo las comisiones regias convivieron todavía con los oficios estamentales:

El oficio como función del Estado no es, sin embargo, un invento de la monarquía absoluta; ya se evidencia en las monarquías medievales; sin embargo, en estas no se conoce el sueldo como medio de pago por los servicios y el ejercicio del cargo se da en prebenda comerciable para producir beneficios. [...] De hecho no es un cargo sino un medio de producir beneficios, una propiedad privada que genera ingresos.⁸³

El oficio estamental es un cargo perpetuo con poderes discrecionales, mientras que la comisión regia es una prerrogativa del soberano, por lo que no posee poder propio, ya que se encauza solamente a la realización de la voluntad del rey en una tarea concreta. Además, el monarca puede delegar en algún subordinado el derecho de nombrar comisarios. Esta forma de organización permitió el desarrollo de una administración territorial que promoverá la centralización política, porque dicha administración territorial en manos de comisarios del monarca fungió como "correa de transmisión entre el centro y la periferia, además de que es ciertamente el dispositivo de gobierno y administración desde donde se promueve un conjunto de acciones y actividades que incrementan y dilatan la presencia del Estado en la sociedad".⁸⁴

⁸³ Guerrero, Omar. *La administración pública del...op. cit.*, p. 136.

⁸⁴ Moreno Espinosa, Roberto. *La Administración territorial en México. Antecedentes históricos*. México, IAPEM-UAEM, 1995, p. 3.

Estos elementos colocaron al monarca absoluto en condiciones de enfrentarse exitosamente con los poderes feudales y estamentales, al grado de convertir finalmente los oficios en dignidades desprovistas de función que podían ser vendidos a precio fijo a los particulares, e incluso, se convirtieron en una fuente de ingresos para la corona a través de tributos que gravaban su posesión.⁸⁵

Sin embargo, “bajo las monarquías del antiguo régimen todo el poder político estaba, por lo menos en teoría, concentrado en el soberano [...] pero en realidad estaba asistido por un consejo que le presentaba las diversas opciones para la acción política. Darle su consejo (*consilium*) era uno de los deberes de los vasallos para con su señor”.⁸⁶

En esta época los ministros individuales (como Richelieu con Luis XIII en Francia) eran menos numerosos que los Consejos. En Nápoles y en el Imperio Germánico, las organizaciones colegiadas encargadas de las finanzas llevaban el nombre de “cámaras” (*Camara della Sommaria* y la *Hofkammer*, respectivamente). Los miembros de estos Consejos podían ser nobles y burgueses con formación legal. Además, como lo explica Pere Molas Ribalta:

[...] el término “cámara” se aplicaba también a cuerpos de cuentas en Francia y Borgoña a partir de la Edad Media, así como en el siglo XVIII en Prusia (*Generalrechnkammer*) y en Austria (*Hofrechnkammer*). Además, ‘cámara’ puede referirse a la casa del príncipe, como en Inglaterra, o al círculo político más confidencial del soberano, como en el caso de Federico II de Prusia.⁸⁷

Con estos instrumentos las Monarquías Absolutas europeas, a la par que avanzan sobre los poderes feudales, invaden cada vez más el espacio social fomentando el desarrollo de empresas entre los burgueses para incrementar la riqueza del reino, además de propiciar la seguridad y tranquilidad de los súbditos.

⁸⁵ Vid. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de...op. cit.*, pp. 88 - 89.

⁸⁶ Molas Ribalta, Pere. “El impacto de las instituciones centrales”. En Reinhard, Wolfgang. *Las élites del poder y la construcción del Estado*. México, FCE, 1997, p. 38.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 45

Conforme se amplia el rango de acción regio, se hace más compleja la administración de los asuntos del reino, y por ende, se necesita hechar mano de personal capaz. Ante esta situación en algunos monarcas se dio la preocupación, como en Luis XIV de Francia⁸⁸, por contar con buenos consejeros o en su defecto vigilar el trabajo de la alta nobleza, o el recurrir a burgueses y nobles secundones en detrimento de la gran nobleza y los altos dignatarios eclesiásticos como Pedro el Grande de Rusia⁸⁹.

Junto a estos integrantes de los cuerpos colegiados no tardará en aparecer una multitud de secretarios provenientes del bajo clero, la nobleza más modesta y pequeños burgueses con formación jurídica. Pero, a pesar de que la burguesía comenzó a hacer sentir su presencia en el ámbito público, estaba excluida del gobierno del Estado. Además aunque la Monarquía Absoluta apoyó la expansión de la actividad económica burguesa, siempre quedaba la posibilidad de una intervención arbitraria del poder político en el proceso económico y en la esfera de la vida privada que viniera a trastornar el desarrollo de los negocios. Esta situación orilló a la burguesía a buscar el control del poder político.

1.4.2.2. El Estado liberal burgués.

Ya en algunas obras de los pensadores del siglo XVIII se criticaba la legitimidad divina del poder real. El Estado devino entonces en una institución humana, legitimada por la voluntad del pueblo, de ahí la misión que tenía el Estado de procurar el bien terrenal de sus súbditos, mientras que al monarca se le concebía solamente como el mandatario del pueblo y no su señor por voluntad divina.

Con la Revolución francesa de 1789, la burguesía pretendió instaurar un nuevo orden social y político en el que se sustituyó la voluntad regia por la auto -

⁸⁸ "Ni vos, ni yo, hijo mío, iremos a buscar para esa clase de empleos a aquellos a quienes el alejamiento o su obscuridad ocultan a nuestra vista, sea cual fuere la capacidad que puedan tener. Es preciso por necesidad decidirse sobre un pequeño número que el azar nos presenta, es decir que se encuentran ya en los cargos, o a quienes su nacimiento o inclinación han colocado más cerca de nosotros" Luis XIV. *Memorias*. México, FCE, 1989, p.24.

⁸⁹ Vid. Massié, Robert K. *Pedro el Grande. Su vida y su mundo*. Madrid, Alianza, 1986, pp. 100 - 114.

regulación social a través de la ley. El 26 de agosto de ese año, en París, los representantes del pueblo, constituidos en Asamblea Nacional, declararon los Derechos del Hombre y el Ciudadano. En los 17 artículos que integran dicha Declaración se establece la separación definitiva entre el Estado y la sociedad.

En el artículo 2º de la Declaración se establece que toda asociación política tiene como finalidad la conservación de la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; estos Derechos del Hombre son naturales e imprescriptibles. Los Derechos del Hombre son inherentes a la vida privada, y por tal se ubican en el ámbito de la sociedad civil.

Los Derechos del Ciudadano contemplan el derecho a participar personalmente, o a través de representantes, en la formación de la ley, que es la expresión de la voluntad general; también, y en virtud a la igualdad, todos los ciudadanos tienen derecho a ser admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad.

Para garantizar los Derechos del Hombre y el Ciudadano se hace necesaria la existencia de la fuerza pública para beneficio de todos, entonces, los ciudadanos tienen que contribuir, en razón de sus posibilidades, al mantenimiento de la fuerza pública y poseen el derecho a comprobar las necesidades de la contribución pública, a vigilar su empleo y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.⁹⁰

De acuerdo con lo anterior, la concepción burguesa del Estado se reduce, como señala Eduardo García de Enterría, al esquema de: leyes, Tribunales y orden público para garantizar la paz y seguridad, tanto en lo interno como con el exterior.⁹¹

⁹⁰ Asamblea Nacional. *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*. Artículos 5, 6, 12, 13, 14 y 15.

⁹¹ Vid. García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid, Taurus, 1981, pp. 20 - 26.

En este modelo se somete la acción del Poder Ejecutivo al control de los representantes del pueblo en el Parlamento, quienes a través de la libre confrontación de opiniones, buscarán conformar el interés general, es decir, el “bien común”. En el marco del Parlamento y por medio de la discusión pública con argumentos razonables, los representantes de todo el pueblo formularán normas generales y abstractas que coincidan con la opinión pública y que eviten la injerencia arbitraria del poder político en la vida privada.

El Poder Ejecutivo sólo entrará en acción como consecuencia de una ley aprobada por el Parlamento, eliminando así de la actividad estatal el factor de la decisión personal imprevisible. Así, como explica Jörg Kammler:

La publicidad y la racionalidad han de garantizar la justicia, la autenticidad y juiciosidad de la praxis política. En cuanto al contenido, esta praxis ha de limitarse a las medidas que posibiliten el desarrollo esencialmente autónomo de la sociedad. Como función de la sociedad, y puesto a su servicio por ésta, el poder público sólo ha de dar el marco para una sociedad que por sí misma se desarrolle de forma razonable.⁹²

En esta lógica, naturalmente, no hay cabida para la organización administrativa que permitió el triunfo del monarca absoluto sobre el orden feudal. La sociedad sobrevive en virtud de su propio dinamismo. El Estado solamente organiza el orden coactivo para respaldar la ley, la libertad y la propiedad. El ciudadano obedece en virtud a la norma y no del ciudadano que la aplica.

Sin embargo, la idea de “bien común” determinada a partir de una discusión que contrasta opiniones, es un ejercicio sencillo cuando la composición social del Parlamento es relativamente homogénea. Los representantes del pueblo serán ciudadanos poseedores e ilustrados porque solamente las personas cultas podían tener la suficiente capacidad de visión de las necesidades generales, por otra parte, como poseedores, están obligados a pagar impuestos y a vigilar el destino de los mismos. No obstante, la gran mayoría de los representantes parlamentarios pudo lograr la formación intelectual que les permitía su

“objetividad” gracias a su riqueza, debido a que ésta les permitía dedicar gran parte de su tiempo a la discusión y análisis de las necesidades del pueblo. Así, bajo estas condiciones, se logró discernir rápidamente la naturaleza del “bien común para todos los burgueses”.

Paradójicamente, y a pesar del esquema liberal burgués de Estado, era necesario contar con un poder político organizado y extenso, capaz de transformar la estructura social del absolutismo y cumplir los anhelos de la Revolución de 1789. En donde las tareas ejecutivas se atribuyeron a órganos unipersonales, mientras que a los cuerpos colegiados se les asigna funciones consultivas.⁹³

La simple promulgación de nuevas leyes no bastaba para transformar a la sociedad, esta labor de cambio fue asumida por la administración pública⁹⁴:

1. La administración pública centralizada se encargó de ejercer la facultad de gestión de los negocios públicos que detentaban las desaparecidas clases privilegiadas.
2. La idea de igualdad conduce a sustituir a los poderes secundarios dependientes de la voluntad del soberano, por la estructura de la administración centralizada, negando así la posibilidad de privilegios de clase o personales.
3. Por su parte, la administración pública, se convierte en un elemento que determina la extensión y perfección de las condiciones de igualdad.

Mas tarde, durante el siglo XIX, y nuevamente pese a los dictados de la teoría liberal burguesa, las necesidades del desarrollo de la sociedad se amplió el campo de acción de la administración pública, y por ende, del Poder Ejecutivo. Si la actividad comercial requirió en principio de la centralización del poder

⁹² Kammler, Jörg. “Funciones de gobierno”. En Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971, p. 192.

⁹³ Vid. Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de...op. cit.*, p 98.

⁹⁴ García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y...op. cit.*, p. 43 - 52.

político, la actividad industrial necesitó del proteccionismo y para ello exigió la puesta en marcha de servicios de aduanas eficaces, además de una política de subvenciones.

Con la industrialización se incrementaron las tareas de la administración pública en materia de infraestructura al hacerse cargo, de manera directa o supervisando, la construcción de obras y la prestación de servicios que son necesarios para el funcionamiento de la sociedad, tales como la educación, los ferrocarriles, los servicios de correo, etcétera. Además, la actividad en ultramar de los Estados liberales burgueses industrializados determina el crecimiento de la organización destinada a controlar la administración colonial. De esta forma, la administración pública se encuentra presente en la sociedad burguesa de una manera mejor organizada y más eficaz que en el régimen absolutista.

Como hemos visto, para abordar el estudio de la administración pública debemos partir del estudio del poder. El poder es concebido como una relación entre dos sujetos con voluntad donde el sujeto activo busca modificar la conducta del sujeto pasivo a través de una amenaza. En el caso del poder político la amenaza está fundamentada en el uso de la fuerza. El poder político se caracteriza por ser un poder autorizado, en donde la amenaza en el uso de la fuerza se emplea para resolver los conflictos que acarrearían la disgregación interna de la comunidad o sus supresión desde el exterior.

El Estado es una forma de organización del poder político de reciente factura, la cual tiene como característica el empleo de un conjunto de organizaciones que se designan con el término genérico de administración pública. El poder político se sirve de la organización para coordinar las actividades de ciertos sujetos por medio de procedimientos explícitos a fin de alcanzar un objetivo. Las funciones de estos procedimientos, asignadas individualmente, no están ligadas a sujetos concretos.

La administración pública, por lo tanto, es un conjunto de organizaciones características del Estado, que con su actividad tienden a la satisfacción de necesidades consideradas públicas por una sociedad. La conformación de la

administración pública (y su secularización) va de la mano con la construcción del Estado, proceso que arranca en Europa con la constitución de las monarquías absolutas, y en el marco de las mismas de las comisiones regias estructuradas en cuerpos colegiados conocidos como cámaras.

Más tarde con el advenimiento de la Revolución Francesa y de la exportación de los principios de ésta por los ejércitos napoleónicos, El Estado y la administración pública deben someterse ya no al capricho imprevisible del monarca, sino a la estabilidad del gobierno de las leyes. Las normas eran formuladas por los representantes de la burguesía en el parlamento, y en este esquema era teóricamente muy limitada la actividad del poder político, ya que se suponía que las fuerzas de la sociedad por sí mismas se encontraban en condiciones de satisfacer sus necesidades. Sin embargo, para la exitosa transformación de una sociedad feudal a una sociedad burguesa y liberal se requiere de la participación activa del poder político y por ende de la administración pública.

La participación activa de la administración pública para encauzar el cambio de la sociedad hacia el esquema liberal - burgués, así como los excesos del libre mercado, se incrementarán paulatinamente desde finales del siglo XIX hasta alcanzar su máximo desarrollo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Este proceso de construcción del llamado Estado del Bienestar es objeto de análisis en el siguiente capítulo, así como su crisis, y la crisis del Socialismo real y del Estado Proteccionista Latinoamericano.

CAPITULO II.

LA CRISIS DE LAS FORMAS DEL PODER POLITICO DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL.

La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado del Bienestar.

Claus Offe.

Durante el siglo XX se dio la constitución de una forma particular del poder político conocida como Estado del Bienestar, este hecho marcó una intervención abierta del Estado en la producción y en la distribución de bienes y servicios para hacer frente a los efectos de la Gran Depresión y de las dos Guerras Mundiales. A partir de la década de los cincuenta todos los Estados industrializados llevaron a cabo proyectos que tenían como objetivo ampliar la red de servicios sociales, el establecimiento de cargas fiscales progresistas e intervenir en apoyo del empleo o de los ingresos de los desempleados, así como en los esfuerzos del capital por consolidar y expandir sus mercados.

Por Estado del Bienestar entendemos la forma de organización del poder político que garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud y educación a toda la población como un derecho y no como beneficencia, además de apoyar ciertas demandas particulares provenientes del capital y del trabajo, con el propósito de disminuir la confrontación entre ambos. Las tareas de apoyo al capital, al trabajo y a la población en general son puestas en práctica por la administración pública en el marco de Estados de corte liberal - democrático con sociedades de masas urbano - industrializadas.

Durante esta época, el espacio de lo público se identificó con lo social, y la materialización de lo social, a su vez, se vinculó a lo estatal, de forma tal que a

través de la administración pública, cada vez hubo una mayor presencia del Estado en la sociedad, y por medio de las organizaciones corporativas, al mismo tiempo, se amplió la presencia de ciertos grupos de la sociedad en el Estado. A partir de estas premisas terminó por eliminarse la separación que preocupó a la doctrina liberal del siglo XIX entre los ámbitos de lo público y lo privado al estatizar a la sociedad y socializar al Estado.

Si bien el Estado del Bienestar se desarrolló en las democracias capitalistas industrializadas a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, los antecedentes que llevan a la constitución de este tipo de Estado se incuban desde finales del siglo XIX como veremos a continuación.

2.1. Elementos que determinan la construcción del Estado del Bienestar.

2.1.1. Las reformas sociales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Las reformas sociales supusieron un importante alejamiento de los valores liberales del siglo XIX y una progresiva tendencia hacia el colectivismo, que en conjunto perfilan un “nuevo tipo de Estado” que:

es una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio mediante un conjunto de medidas tendientes a la progresiva creación de un mercado entre privados que sean cada vez más sustancialmente libres e iguales.⁹⁵

A través de la actividad organizada del Estado se buscó propiciar una auténtica igualdad de oportunidades para todos los hombres, es decir, que la igualdad ya no se limitará en adelante a un formalismo jurídico.

Durante el liberalismo se concibió a la sociedad como un espacio autorregulable en el que, por ejemplo, los trabajadores o proletarios recibían el equivalente en salario por su fuerza de trabajo, mientras que la existencia de ganancia era un “premio justo” al capitalista por su inversión. Sin embargo,

Carlos Marx cuestionó el "principio de equivalencia" en que se fundamentaba a las relaciones de intercambio que se daban en la sociedad liberal. A través del término plusvalía (entendido básicamente como el trabajo no pagado del que se apropia el capitalista), demostró la desigualdad en el intercambio entre el capital y la fuerza de trabajo, esto imposibilita la autorregulación de la sociedad, y en contrapartida, agudiza el conflicto social y la necesidad de intervención del Estado para mediar en dicho conflicto.⁹⁶

Como antecedente de la intervención estatal en la esfera de la sociedad civil para propiciar la equidad encontramos que en Inglaterra, con fundamento en la Ley de pobres de 1834, el Estado proporciona sustento a los grupos de menesterosos porque se les considera como un peligro potencial para la higiene de la colectividad y el orden público.

Más tarde, con una situación de fuerte antagonismo de clases y la irrupción del proletariado en los parlamentos europeos, el poder público se ve obligado a intervenir para contrarrestar los explosivos contrastes sociales. Fue entonces que el canciller del Imperio Alemán, Otto von Bismarck, entre 1883 y 1889 formuló una legislación social que representó la primera forma de intervención del Estado en la tutela de la clase obrera. A partir de entonces se contempló en la legislación alemana una serie de prestaciones que beneficiaron a los trabajadores: el seguro en caso de enfermedad en 1883, el seguro sobre accidentes de trabajo en 1884 y los seguros de vejez y de invalidez en 1889. Pero la normatividad social de Bismarck no es producto directo de la exigencia de justicia social por parte de la clase trabajadora, sino el resultado de medidas preventivas puestas en marcha por el canciller alemán contra las reacciones del movimiento obrero frente a los efectos que tendría la aceleración del proceso de industrialización en ese país.

En el resto de Europa la fuerza creciente del proletariado se reflejó en una ola de huelgas entre 1905 y 1914, esta situación provocó que los gobiernos europeos siguieran el ejemplo de Bismarck y pusieran en marcha programas de

⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis. *Política y racionalidad administrativa*. México, INAP, 1982, pp. 57 - 58.

asistencia y reforma social. El Imperio Austro - húngaro y los reinos de Dinamarca e Italia introdujeron legislaciones sociales antes de 1900. En el Reino Unido, entre 1906 y 1914 se introdujeron las pensiones para la tercera edad, las bolsas públicas de trabajo y los seguros por enfermedad y desempleo. Las pensiones para la vejez se adoptaron en Francia en 1911. Sin embargo, todavía era demasiado pronto para hablar de Estado del Bienestar en Europa, ya que la cobertura de ciertos instrumentos legales, como la *National Insurance Act* de 1911, en el Reino Unido, era limitada y el volumen de ingresos distribuidos era muy reducido.

2.1.2. La crisis de 1929 y el papel del Estado.

Las secuelas de la crisis económica de 1929, sobre todo la desocupación, determinaron que en muchos países se diera un incremento del gasto público para apoyar el empleo.

A pesar de la sorpresa, la crisis no se trató de un fenómeno súbito, porque algunos signos anunciaban que la expansión financiera del final de los años veinte carecía de bases sólidas. Así, en primer lugar, había una notable sobreproducción. Durante la Primera Guerra Mundial los países europeos concentraron su capacidad productiva en las necesidades bélicas, mientras que los países de ultramar atendieron los mercados abandonados.

Terminada la contienda, los países de ultramar protegieron con barreras aduaneras su recién estrenado aparato industrial, en tanto que Europa se reincorporó a los circuitos comerciales. Con la recuperación de la economía mundial, finalmente, se propició una situación de exceso de oferta. La sobreproducción no afectó sólo a la industria, las cosechas también superaban a la demanda, si bien los precios se mantuvieron artificialmente elevados mediante acuerdos internacionales.

⁹⁶ Vid. *Ibid.*, pp. 78 - 81.

Al lado de la sobreproducción figura la especulación. Asimismo las prácticas especulativas se centraron en el rubro inmobiliario. En 1925 y 1926 se produjo una fiebre de construcciones en el estado norteamericano de Florida, donde los promotores buscaban ganancias a corto plazo y los compradores adquirían terrenos mediante créditos. Las tasas de préstamo, por la demanda, comenzaron a subir de forma desproporcionada, y a pesar de ello, se facilitaron créditos incluso a empresas que no vendían, bajo el espejismo de un crecimiento ilimitado.

Para el otoño de 1929 la bolsa de Nueva York comenzó a bajar en septiembre, y en octubre mostraba una clara tendencia descendente, hasta que en la última semana de este mes se produjo la “gran explosión”. Entre el 24 y el 29 de octubre los inversionistas buscaban desprenderse de valores que antes se consideraban seguros. En dos semanas se arruinaron empresas y volaron las inversiones productivas. Esta situación tuvo al menos tres repercusiones:

1. La restricción del crédito, que fue la ruina de empresas en situación financiera frágil.
2. La baja de los precios. La gente compró menos y aplazó la adquisición de bienes duraderos. Demanda y precios se desplomaron juntos.
3. El desempleo.

La crisis no se trató exclusivamente de un proceso estadounidense, ya que en pocas semanas sus efectos alcanzaron a otros países. Las cifras muestran las dimensiones planetarias de la depresión. La producción industrial en el mundo descendió en un 38% hasta julio de 1932. Las pérdidas se concentraron sobre todo en cuatro potencias: Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y Francia. También se hundieron los precios de los productos agrícolas en casi un 60% hasta diciembre de 1932, mostrándose entonces particularmente difícil la situación económica de los países que vivían de la agricultura de exportación.

El paro se extendió, primero en Estados Unidos, luego en Europa, y de forma dramática en Alemania. El comercio mundial se contrajo a niveles similares a los del siglo XIX.

En cuanto a la forma en que los Estados Occidentales hicieron frente a los efectos de la crisis, Margaret Weir y Theda Skocpol señalan:

Incluso cuando una desorganización tan grande como la producida por la Gran Depresión crea demandas políticas y abre nuevas posibilidades para las innovaciones políticas, las respuestas políticas siguen estando poderosamente influidas por modelos previos de actividad gubernamental. Las políticas existentes influyen en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes. Las intervenciones previas configuran también las nociones sostenidas por los administradores y políticos sobre lo que es posible, pues la capacidad administrativa que se configura en un área no se puede alterar fácilmente para ejecutar un conjunto nuevo de políticas. Los recursos y el tiempo requeridos para crear capacidades nuevas desalientan los cambios políticos radicales, en especial, posiblemente, en tiempos de crisis económica, cuando se priman los resultados rápidos.⁹⁷

Con base en lo anterior y revisando el caso de los Estados Unidos, en las elecciones de noviembre de 1932 el electorado norteamericano entregó el gobierno a los demócratas con Franklin Delano Roosevelt, quien en su campaña introdujo el lema "*New Deal*", (Nuevo Trato), aludiendo a que el origen de la depresión consistía en un mal reparto de la renta, lo cual exigía emprender una cruzada contra la pobreza. El *New Deal* representó un periodo de construcción del Estado central y de nacionalización de la política para los Estados Unidos.

Durante el siglo XIX y a lo largo de las primeras tres décadas del XX, los mandatarios que ocuparon la Casa Blanca no intentaron crear una burocracia nacional cuya autoridad penetrara en las localidades, además, a partir de la administración de Woodrow Wilson, se oponían completamente a una expansión del gasto del gobierno, situación que motivó el que las recomendaciones de

⁹⁷ Weir, Margaret y Skocpol, Theda. "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". En *Zona Abierta*. Núm. 63-64, 1993, p. 99.

comisiones de expertos fueran ignoradas cuando exigían el uso de fondos federales.

Los Estados Unidos, antes de 1929, carecían de un sistema de beneficios públicos para amortiguar el paro, mientras que las obras y la beneficencia públicas eran de responsabilidad de los niveles local y estatal de gobierno. Roosevelt planteó en 1933 un primer *New Deal* de corte liberal en el que recurrió al déficit gubernamental “temporal y de bajo costo” dirigido a financiar obras públicas para hacer frente al creciente desempleo. Pero, no se puso en marcha un programa explícito de recuperación económica nacional con base en estos instrumentos.

En las elecciones de 1936 Roosevelt consiguió su reelección con 27 752 869 votos, el 60.2% del electorado (que se tradujo en 523 votos a su favor en el Colegio Electoral de un total de 531 electores que entonces lo integraban), así, con este apoyo, el presidente se encontró en condiciones de modificar la estructura del *New Deal*. Entonces para finales de los años treinta, el gobierno norteamericano adoptó un razonamiento económico de corte keynesiano. El *New Deal* liberal fue reconceptualizado en términos de un keynesianismo social que se plasmó en la formulación de diversos programas y en la creación de agencias federales a través de las cuales se pudiera coordinar y ejercer el gasto.

Sin embargo, la fuerza de los grandes terratenientes sureños junto a otros grupos empresariales conservadores que se escudaban en la defensa de los poderes locales, así como la determinación del Congreso en bloquear la reorganización y el fortalecimiento del Ejecutivo, determinaron la imposibilidad de construir un sistema permanente de gasto público coordinado a nivel nacional. Finalmente, el gobierno norteamericano recurrió a un keynesianismo de corte comercial, es decir, que el gobierno federal se limitó a controlar la inflación más que a eliminar el desempleo, esto lo consiguió por medio de recortes de impuestos y de ajustes al gasto público.

En cuanto a la Gran Bretaña, Weir y Skocpol, mencionan que los esfuerzos del gobierno laborista para hacer frente a la crisis, recurriendo a

medidas innovadoras, como el uso del gasto público generador de empleo, se vieron frenadas ante la oposición burocrática a instrumentar medidas arriesgadas. La burocracia británica se “acostumbró” a hacer frente a los problemas de empleo a través del subsidio, esto como consecuencia de la adopción que hizo este país del seguro de desempleo desde 1911.⁹⁸

2.1.3. Guerra y planificación.

Otra situación que propició la intervención estatal en la economía fue la guerra. En esta coyuntura, países con estructuras de gobierno diferentes adoptaron medidas de política económica parecidas:

1. Suspendieron el mecanismo de mercado de precios flexibles en favor del control de precios y salarios, con el propósito de dar estabilidad a la economía a fin de garantizar las atenciones de las necesidades de la producción de guerra.
2. Las prioridades de producción fueron determinadas por organismos centrales. Para aprovechar mejor las materias primas y la planta productiva, el gobierno coordinó la actividad económica.

La Unión Soviética era el único país con un sistema de dirección central de la economía y planificación desde 1929, año en que se elaboró el primer Plan Quinquenal. En Alemania, bajo el régimen de Adolfo Hitler, existió un sistema de planificación parcialmente parecido al de la URSS, mientras que en Italia y Japón el control gubernamental de la economía era más bien rudimentario. Por otra parte, los Estados Unidos y Gran Bretaña tenían una economía liberal de mercado pese a la creciente intervención gubernamental.

La planificación es un instrumento por medio del cual el Estado actúa en el ámbito económico, es un proceso en el que se fijan objetivos de largo, mediano y corto plazo estableciendo un orden de prioridad entre ellos, señalando las

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 100 - 103.

estrategias para alcanzar dichos objetivos y el correspondiente empleo de recursos.

Finalmente, en los años de la guerra, todos los gobiernos de los países participantes experimentaron con sistemas planificados más o menos centralizados. Debido a la guerra ningún país experimentó una expansión tan fuerte como Estados Unidos. Entre 1939 y 1944, el Producto Nacional Bruto (PNB) real de este país aumentó 1.5 veces, la producción industrial se triplicó y la producción de guerra se disparó sumando el 2% de la producción total en 1939 y en el 40% en 1943. En el año de 1942 Estados Unidos ya fabricaba más armas que todos los países del Eje juntos; en 1944 su participación había aumentado hasta cerca del 40% de la producción mundial de armamentos. En conjunto, la capacidad productiva de la economía estadounidense debió de crecer en un 50%.

99

Sin embargo, la mejora general de la economía en los Estados Unidos por la guerra no tuvo efectos benéficos para todos. Mientras la gran industria, alimentada por el capital y los pedidos de guerra gubernamentales, crecía aún más, la pequeña industria se estaba hundiendo a causa del retiro de apoyos y materiales a fin de eficientizar la producción bélica.

Gracias a las políticas estatales de intervención y conducción de la sociedad que hubo durante la guerra, la idea de los programas estatales tuvo mejor aceptación en la posguerra, y el aparente éxito del modelo socialista soviético fue un aliciente más para la intervención estatal. En consecuencia, la planificación y la creación de un sistema de bienestar social para la protección de los infortunados tuvo amplia difusión. Francia, donde la intervención del Estado en la educación y economía era importante desde tiempo atrás, la amplió después de 1945 con el sistema de indicadores de planificación económica.

En Gran Bretaña y los países escandinavos, los partidos socialdemócratas establecieron sistemas de bienestar social e involucraron al Estado en la

economía, la educación y la sanidad. Los países comunistas, por su parte, ejercían un estricto control de sus economías y de sus instituciones sociales, ajustándose a menudo a la primacía de las necesidades de la Unión Soviética.

2.2. La posguerra y el Estado del Bienestar.

Era enorme el daño sufrido por los países beligerantes en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Excepto en los Estados Unidos, era necesario reconstruir las ciudades y contar con la infraestructura de los niveles de la preguerra. Al finalizar la guerra Estados Unidos experimentó un prolongado auge. La demanda de bienes de parte del gobierno, de los usuarios nacionales y de las naciones extranjeras superó a la oferta. Sin embargo, el auge estuvo acompañado de un incremento en los precios y en la inflación:

El presidente Harry S. Truman, en su informe económico al Congreso, de principios del año de 1947, pudo hacer mención de muchos factores alentadores: una planta industrial agrandada y mejorada, una masa de trabajadores más grande y mejor entrenada, abundancia de capitales para el crecimiento industrial y un enorme inventario de pedidos que todavía no se habían podido atender. Pero en el otro platillo de la balanza, tuvo que mencionar la reducción de la capacidad de compra causada por los precios altos; el descontento de importantes grupos de trabajadores, con el consiguiente peligro de huelgas y la posibilidad de que las inversiones pudieran bajar.¹⁰⁰

Además, se hizo presente el hecho de que la población estaba creciendo, lo Estados Unidos contaban con 19 millones de habitantes en 1940, situación que orilló a aumentar la presión sobre los suministros y los precios. Ante esta situación Truman solicitó al Congreso una legislación en la que el Ejecutivo tuviera facultades para racionar bienes escasos, imponer topes a los precios y a los salarios, controlar las exportaciones, regular la especulación con mercancías, distribuir los servicios de transporte y congelar rentas entre otras medidas. Los líderes republicanos se opusieron a tan extraordinarios poderes y el decreto

⁹⁹ Vid. AAVV. *El mundo del siglo XX. El mundo de 1929 a 1945*. Barcelona, Aguilar, 1993, Tomo 3, p. 81.

finalmente aprobado le permitió al presidente solamente realizar acuerdos voluntarios entre los empresarios, los trabajadores y los agricultores para contener la inflación. Mientras tanto, y a pesar de la prosperidad, resultó imposible reducir la deuda de este país que en 1949 alcanzó la cifra de 257 mil millones de dólares¹⁰¹, y con el paso del tiempo la economía norteamericana dependió cada vez más de los gastos del gobierno.

En cuanto al ámbito internacional, en 1944 los Estados Unidos convocaron a una reunión en Bretton Woods para construir las bases de un nuevo sistema monetario internacional. De aquí surgen el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Al FMI se le otorgaron las siguientes funciones: equilibrar los problemas de balanza de pagos de sus miembros, promover la cooperación en problemas monetarios, facilitar la expansión del comercio internacional y propiciar la estabilidad de las tasas de cambio. Los países miembros de ésta institución participan con una cuota que determina el derecho de voto. Dicha cuota es fijada en base al ingreso nacional, el monto de las exportaciones, las reservas, etcétera, de tal forma que los Estados Unidos es el miembro más influyente.

El Banco Mundial tuvo como objetivos ayudar a la reconstrucción y fomento de los países miembros, promover la inversión extranjera mediante garantías, participar en préstamos, complementar la inversión privada y promover un crecimiento equilibrado del comercio mundial. En 1944 los Estados Unidos encabezaban el fondo del Banco con el 37% del mismo. Más tarde, cuando terminó la reconstrucción, la función del Banco se centró en el fomento, o sea, que se financiarían proyectos específicos, siempre que el país prestatario contara con las garantías suficientes que respaldaran el préstamo. A través del FMI y el BM el dólar de los Estados Unidos se impuso como un medio de cambio y de pago internacional.

¹⁰⁰ Nevins, Allan, Steele, Henry y Morris, Jeffrey. *Breve historia de los Estados Unidos*. México, FCE, 1994, p. 489

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 491.

Y, en relación con la reconstrucción de los países afectados por la guerra, en 1947 los Estados Unidos dan a conocer el *European Recovery Program* o Plan Marshall. Este programa incluyó instrumentos como subvenciones y donaciones: 80% en géneros y un 20% en préstamos a largo plazo con un interés muy bajo, o incluso sin él, y pagaderos en dólares, esto es, en ventas a Estados Unidos.¹⁰² La cooperación económica se llevó a cabo satisfactoriamente y la recuperación fue constante. A mediados de 1950, los países que participaron en el Plan Marshall (todas las naciones europeas excepto la Unión Soviética y sus ocho gobiernos satélites), elevaron su índice de producción industrial hasta un nivel una cuarta parte más alto que el de 1936 - 1938.¹⁰³

Por su parte, la Guerra de Corea (1950 - 1951) provocó la reactivación de la economía norteamericana y también favoreció a los países europeos y al Japón. Los estilos y los gustos estadounidenses se difundieron a partir de este periodo por medio de las novedades discográficas, televisivas y cinematográficas; estableciendo modelos que luego serían copiados a escala internacional. La presencia de tropas estadounidenses en todo el mundo confirmaba la importancia de esta cultura popular "americanizada". Después de la Guerra de Corea se pensó que se produciría otro hundimiento en la economía como el de 1929. Pero ese hundimiento nunca se produjo. En lugar de ello, hasta 1973, la economía occidental, bajo el liderazgo estadounidense, conoció una etapa de crecimiento sostenido.

2.2.1. El Estado y los negocios.

El Estado ejerció un papel destacado en la expansión económica posterior a la Guerra de Corea junto con la iniciativa privada a través de grandes compañías. Estado y capital actuaron como motor de la economía de los países capitalistas en dicho periodo. Así, las relaciones entre el gobierno y la gran empresa devendrían cada día más profundas ya que el Estado se desempeñó muchas veces como cliente, proveedor de créditos y de facilidades fiscales. Sin

¹⁰² Cuenca, José Manuel. *Siglo XX, (De 1945 a la actualidad)*. En. AAVV. *Historia Universal*. España, Instituto Gallach, 1992, Tomo 19, p. 3766.

¹⁰³ Nevins, Allan, Steele, Henry y Morris, Jeffrey. *Breve historia de...op. cit.*, p. 476.

los pedidos y créditos de los gobiernos, las multinacionales y otras empresas no habrían podido asegurar su rentabilidad.

Estados Unidos y Japón se presentaron en este periodo como modelos de la cooperación entre Estado y empresa, a la par que todos los restantes países desarrollados ofrecían un panorama semejante. Gracias al predominio de su moneda en el comercio internacional, los Estados Unidos han sido la patria por excelencia de las empresas transnacionales. La cultura norteamericana de consumo se expandió a partir del proceso de reconstrucción de las economías capitalistas europeas y japonesa. Los fabricantes se veían obligados a producir y vender cada vez más productos a un número creciente de personas para asegurar su margen de ganancias. El éxito de esta estrategia dependía de la existencia de una demanda masiva.

Las compañías transnacionales además de ser las responsables de la producción en masa que orientó la cultura de consumo característica de este siglo, también generaban millones de puestos de trabajo que engrosaron las filas de la llamada "clase media", misma que a través de sus ingresos era la generadora del mercado masivo de bienes de consumo.

Al aumentar el nivel general de riqueza, había más consumidores que querían productos nuevos que reflejaran su categoría social más elevada. La mayoría de ellos emulaban a sus "superiores sociales", imitando sus compras y, en la medida de lo posible, copiando su forma de vivir. La clase media estaba integrada por grupos que percibían un ingreso de entre 4 mil y 7 mil dólares libres de impuestos anuales. Estos grupos incluían a profesionistas, empleados y obreros especializados que se ocupaban de los trabajos de oficina y de la producción de bienes en las grandes empresas.

Las organizaciones empresariales transnacionales controlaban todas las fases de producción y distribución de determinados productos, con lo que se convirtieron en auténticos imperios económicos con una influencia social y política a veces decisiva, incluso en sociedades muy desarrolladas y en países de hábitos democráticos arraigados. La empresa transnacional norteamericana

adoptó la forma de organización característica de las burocracias gubernamental y militar: una pirámide jerárquica con una clara división del trabajo, de responsabilidad y de autoridad.

En este sentido Robert Reich señala que “el control era necesario, ya que los planes debían realizarse con exactitud. Y la exactitud era necesaria a fin de lograr rendimientos en gran escala o volumen de producción, e imponer un control efectivo sobre los precios y los mercados [...]. Las compañías líderes descaban producir un alto volumen de bienes, a un precio que cubriera los costes y proporcionara una considerable ganancia. La producción se planeaba según metas preestablecidas, y las ventas de acuerdo con las cuotas o cupos prefijados”.¹⁰⁴

Así la preparación minuciosa se presenta fundamental para la producción masiva ya que cada paso debía estar perfectamente sincronizado con las demás fases del proceso general, esto es, desde el diseño de la maquinaria, las líneas de montaje, el tipo de proveedores hasta las campañas publicitarias, de ahí la acogida que se dio a los trabajos de Taylor, Fayol y Ford sobre la llamada Administración Científica.

A partir de la cooperación entre el Estado y las grandes empresas privadas, se desarrolló la idea del corporativismo. En las democracias liberales a partir de la crisis de 1929 se planteó la necesidad de diseñar una estructura en la que se facilitara la cooperación entre los hombres de negocios, y de ellos con los trabajadores. Para Philippe Schmitter el corporativismo “puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas por el Estado, y a las que se ha concebido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a

¹⁰⁴ Reich, Robert. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires, Javier Vergara, 1993, pp. 58 - 59.

cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos".¹⁰⁵

El corporativismo para Alan Wolfe puede manifestarse como corporativismo social y de Estado. El corporativismo social es característico de las sociedades con democracias liberales y se percibe como "la auto-organización de los diferentes sectores de la economía de modo tal que su interacción armoniosa garantizará la estabilidad y la productividad sin la intervención del estado o con la menor intervención posible".¹⁰⁶ Mientras que el corporativismo de Estado presenta un Estado activo y conductor, con una organización estrictamente jerárquica de los sectores de la economía, y la incorporación a dichos sectores es obligatoria, por lo que este tipo de corporativismo es característico de los regímenes autoritarios.¹⁰⁷

Con la transformación de la democracia liberal parlamentaria decimonónica en una democracia de partidos de masas y de organizaciones patronales y de trabajadores, el Poder Legislativo pierde su función como un foro de discusión pública y razonada a partir de la cual se emitiría normatividad obligatoria para la acción del Poder Ejecutivo, convirtiéndose así con dichos cambios, en un foro de manifestación de los proyectos políticos, en el mejor de los casos, de los estratos de la sociedad ahí representados.

El Poder Ejecutivo se vio fortalecido con la declinación del Legislativo, y a través de la administración pública, funge como interlocutor, conciliador y gestor de los intereses de los grupos organizados de la sociedad que presentan sus intereses particulares como intereses públicos. Por la naturaleza del modelo solo participarían en este esquema los grupos que están mejor organizados y, por tal, poseen los recursos de poder para ser escuchados por el Estado.

¹⁰⁵ Schmitter, Philippe. "¿Continúa el siglo del corporativismo?". En Schmitter y Lehmbruch. *Neocorporativismo, más allá del Estado y del mercado*. España, Alianza, 1992, p. 24.

¹⁰⁶ Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad*. México, Siglo XXI, 1987, p. 140.

¹⁰⁷ Vid. *Ibid.*

Así la esfera de acción estatal se amplió en la sociedad porque estos grupos organizados, tanto de empresarios como de trabajadores, recibieron del Estado parte de su poder para su uso particular, a cambio de apoyos. En contrapartida, con la fuerte influencia de intereses particulares organizados sobre el Estado, se desarrolló una creciente intervención de la esfera social en el ámbito estatal.

2.2.2. El Estado y la sociedad.

Tal vez el logro más importante del Estado del Bienestar en Europa fue la incorporación a las cartas constitucionales de los llamados derechos sociales, es decir, el derecho de todo ciudadano, por el hecho de serlo, a recibir del Estado un conjunto de servicios sociales entre los que destacan los educativos y de salud, además de ciertas prestaciones (pensiones, subsidios o ayudas) para quienes tienen dificultades de inserción o de mantenimiento en el proceso productivo.¹⁰⁸ Sin embargo, a pesar de la seguridad social y el subsidio de desempleo la pobreza no fue en absoluto erradicada, ni tampoco se pasó a una época de perfecta armonía social.

En el caso del Reino Unido, el nuevo alcance de la provisión de asistencia social (que en un principio sólo Suecia igualaba) tenía su origen en los convenios de la preguerra y la guerra. El Informe Beveridge de 1942 formuló un programa de seguridad social global “de la cuna a la tumba”, y durante la guerra (1944) se introdujeron subsidios familiares. Después de la guerra, el plan de desempleo se consolidó con la Ley de Seguro Nacional (1946) y se creó la Ley de Enfermedad (1948), que daba derecho a tratamiento médico gratuito independientemente de los recursos económicos con que contara el paciente.

Para la mayor parte de la clase trabajadora europea, pero también para algunos sectores importantes de la clase media, la asistencia social supuso

¹⁰⁸ Naturalmente que cada Estado europeo en función de sus necesidades económicas, políticas y sociales pondrá en marcha medidas que se traducirán en una pluralidad de modelos del Estado del Bienestar. Vid. Picó, Josep. “Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica”. En Casilda Béjar, Ramón y Tortosa, José María. *Pros y contras del Estado del Bienestar*. España, Técnos, 1996, pp. 37-57.

verdaderos beneficios materiales. De esta forma, por ejemplo, en todos los países occidentales el número de viviendas nuevas se incrementó de 1950 a 1963, la cantidad de viviendas que se terminaban cada año por cada mil habitantes superaba las 7 en la Comunidad Económica Europea; en 1963, superaba las 10 en Suecia, las 9 en Suiza, Alemania Federal y Finlandia, las 8 en Italia y en Estados Unidos.¹⁰⁹

Ya fueran casas unifamiliares, como en Estados Unidos, Bélgica, el Reino Unido o Dinamarca, o de pisos en inmuebles colectivos, como en Suecia, Francia o Suiza, la mayor parte de estas viviendas nuevas tenían por lo menos cuatro habitaciones y estaban conectadas a las redes públicas de distribución de energía, agua y alcantarillado. El que estas viviendas contaran con los servicios mencionados eliminó tareas que eran cotidianas todavía a mediados del presente siglo como el aprovisionamiento de agua, de carbón o de leña, el encendido y vigilancia del fuego, y la evacuación de las aguas utilizadas. Con la dotación del flujo eléctrico se permitió la mecanización parcial de muchos trabajos domésticos mediante el uso de aparatos. A partir de la década de los sesenta pasaron a ser parte indispensable de la vida moderna en casi todos los hogares de los países occidentales refrigeradores, planchas, aspiradoras, máquinas de coser, lavadoras, etcétera.

Además, el Estado se hizo cargo de la custodia y atención a niños y ancianos, labores que atañían a las mujeres tradicionalmente en el hogar. La consecuencia inmediata de estos cambios fue la liberación de fuerza de trabajo femenino para la producción de bienes y servicios. El sector terciario de la economía se fortaleció con este personal dando lugar a la generación de nuevos empleos y carreras.

En Francia la cantidad de empleos femeninos se cuadruplicó entre 1962 y 1982 en las profesiones de enseñanza y salud. En los países occidentales los servicios y empleos ligados a la enseñanza, servicios sanitarios y sociales representan más de la décima parte en Austria, Alemania Federal e Italia; más de

¹⁰⁹ Lefaucheur, Nadine. "Maternidad, familia, Estado". En Thebaud, Françoise. *Historia de las mujeres*.

la sexta parte en Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá; o hasta la cuarta parte en los países escandinavos, del total de los empleos.¹¹⁰

La educación puede considerarse como algo valioso por sí mismo, así como un medio para aumentar la productividad de la mano de obra a largo plazo. En el periodo de posguerra, se produjo una verdadera explosión en el número de personas que acudían a las universidades u otros institutos de educación superior. En el año de 1960 Estados Unidos gastó un 5.3 % de su renta nacional en educación, comparado con el 5% de Suecia y el 4.7 de Holanda; la mayor parte del resto de Europa así como Japón, gastaban entre 4.5 y 3.5 %. En los siguientes años, la proporción de alumnos de escuelas secundarias entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 10 y los 19 años en trece países desarrollados del Oeste y el Norte de Europa aumentó enormemente; la proporción de los estudiantes a nivel universitario con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años se casi se duplicó.¹¹¹

En cuanto a la investigación, la mayor parte de la capacidad manufacturera moderna del mundo se encontraba ahora en Estados Unidos, al igual que la mayor parte de los esfuerzos de investigación y desarrollo. La posición de Estados Unidos, y en menos medida del Reino Unido, al iniciarse la posguerra, les proporcionaba un liderazgo tecnológico. De las cien innovaciones principales realizadas entre 1945 y 1960, las compañías estadounidenses eran responsables de 60 y las empresas británicas de 14. Como líderes en tecnología, tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos debían gastar más que otros países en investigación, a fin de mantener un determinado ritmo de desarrollo económico, pero, en consecuencia, su tasa de crecimiento era inevitablemente más lenta puesto que al contrario de otros países no podían adelantar las fronteras tecnológicas copiando y mejorando productos manufacturados como lo hizo Japón.

España, Taurus, 1993, Tomo 5, p. 450

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 454 - 455.

¹¹¹ AAVV. *El mundo del siglo XX*. Barcelona, Aguilar, 1993, Tomo 5, p. 62.

2.2.3. Gasto militar e inflación.

Como enseñanza de la experiencia en la Segunda Guerra Mundial, los estadounidenses se preocuparon mucho por mejorar la eficiencia de la planificación y administración de la defensa. La guerra había puesto de manifiesto una apremiante necesidad de unificación de fuerzas y de personal de mando. Además, la Guerra Fría mostró que era preciso aumentar el número y la capacidad de respuesta del armamento de los Estados Unidos en su rivalidad con la Unión Soviética.

El 26 de julio de 1947 el presidente Truman firmó un decreto por el cual se colocó al ejército, la armada y la fuerza aérea en un nuevo Departamento de Defensa, del que se hizo primer jefe a James Forrestal. Se estableció el *National Security Council*, integrado por el presidente de la república, el secretario de Estado, el de la Defensa, y de las tres fuerzas armadas, así como por el presidente de la *National Security Resources Board*, para estudiar la situación en el exterior y recomendar medidas políticas.

La *National Security Resources Board*, tenía que estudiar y organizar los recursos, la producción y el personal. Además se contaba con organizaciones como la *Munitions Board* habría de cumplir las funciones previamente ejercidas por las juntas del ejército y la marina del mismo nombre; por su parte la *Research and Development Board* se ocuparía de la investigación científica; y finalmente, la *Central Intelligence Agency* (CIA) proporcionaría a los Estados Unidos, por primera vez, información sobre los armamentos y las actividades armadas de otros países. Dicha CIA se convirtió, con el tiempo, en un organismo poderoso, cuyas actividades se tomaron secretas e inclusive independientes.

El economista Seymour E. Harris señaló que durante la administración de John F. Kennedy los programas sociales se quedaron rezagados después de 1961 a consecuencia de la crisis del "Muro de Berlín" y el interés creciente en una reducción de impuestos. Y sobre los años sesenta escribió: " la década presente promete ser un periodo de una productividad y producción total crecientes, de dificultades continuas con el desempleo de cierta mejora en la balanza de pagos,

de una situación de precios que tendrá que vigilarse a medida que la producción total aumente, para producir niveles más bajos de desempleo y menor capacidad excedente, mayor empleo de las políticas monetaria y fiscal y aumentos continuados de los gastos del Gobierno, pero no a una proporción que amenace la salud de la economía. La gran incógnita es el derrotero de las demandas militares”.¹¹²

No se mostrarían cambios en la tendencia de predominio del gasto militar sobre el destinado al bienestar social en las siguientes administraciones tanto de demócratas como de republicanos. Lo que Eisenhower había calificado como de complejo “militar - industrial” creció durante los gobiernos de Nixon y Ford hasta convertirse en un complejo “militar - industrial, financiero, obrero - académico”.¹¹³

Gerald Ford predicó la austeridad fiscal y la restricción a la intervención del Estado en la sociedad. Sin embargo, y siguiendo la línea de su antecesor Richard Nixon, la única excepción a la política de restricciones al gasto público fue el área de la defensa. Ford argumentó razones fundadas en la disciplina fiscal para imponer su veto al decreto sobre partidas para la educación en 1976, año en que también solicitó un incremento de 11 mil millones de dólares para gastos militares.

La mayoría de los estadounidenses no protestaban por esta distribución del gasto porque al que igual que sus presidentes consideraban que la “seguridad nacional” era el deber primordial del gobierno. En general, durante esta época el incremento en el monto del gasto gubernamental, para fines militares o sociales, como una parte del desembolso nacional total afectó a todos los países occidentales. A mediados de la década de los setenta representaban más del 40% en la mayoría de los países. Este ímpetu también se mantuvo gracias al deseo

¹¹² Harris, Seymour E. *El programa económico de Kennedy y una mirada hacia el futuro*. México, UTEHA, 1966, pp. 260.

¹¹³ Un estudio clásico sobre este tema lo es la obra del sociólogo norteamericano Mills, Wright. *La élite del poder*. México, FCE, 1957, pp. 117 - 228.

general de mantener un alto nivel de empleo. Ello solía significar que cualquier déficit en la demanda conjunta se cubría a través del gasto gubernamental.

Estos métodos keynesianos provocaron de hecho altos niveles de empleo en todo el mundo occidental, pero también provocaron una persistente tendencia al aumento de precios. Parecía que los crecientes ingresos y el pleno empleo no podían disfrutarse sin un cierto grado de inflación. La inflación adquirió un carácter endémico en el mundo occidental durante esos años. Sin embargo, la inflación avanzaba a diferentes ritmos en diferentes países, y ello tenía que provocar desequilibrios en el comercio internacional.

2.3. El Estado del Bienestar hacia el fin del siglo.

Durante la década de los sesenta la larga prosperidad económica de la posguerra comenzó a decaer, principalmente porque para entonces ya se había agotado el estímulo de desarrollo destinado a la reconstrucción y el predominio mundial de la economía norteamericana. Tanto la Comunidad Económica Europea como Japón ya no dependían de los Estados Unidos para el financiamiento de la reactivación de sus respectivas economías, e incluso le disputan mercados y áreas de expansión industrial y comercial.

Además, la rigidez de los procesos de producción y de consumo alrededor de las cuales se organizaron las grandes organizaciones empresariales transnacionales norteamericanas, europeas y japonesas, se hizo evidente al reflejarse en la baja de las tasas de ganancia en un mercado saturado de bienes de consumo. Con el agotamiento de la onda expansiva del capitalismo de la posguerra, el Estado del Bienestar ve aumentar sus responsabilidades.

La mayor parte de los gobiernos prefirieron contraer deudas para mantener el gasto de asistencia social, pero ello no frenó la creciente presión de aquellos que habían sido excluidos del corporativismo, es decir, los grupos marginales de trabajadores que no pertenecían a los grandes sindicatos, los miembros de minorías étnicas y los jóvenes.

2.3.1. La quiebra del Estado del Bienestar.

La crisis de 1973 provocó la cuadruplicación de los precios de los hidrocarburos, y como consecuencia del alza del petróleo, la balanza de los estados industrializados se desequilibró gravemente. Un país importador de petróleo no sólo estaba obligado a renunciar al consumo de algunos bienes y servicios a fin de pagar más a los productores de petróleo, sino que también debía pagar el crudo en dólares. La demanda de dólares tendía a reducir el tipo de cambio de los países importadores de petróleo, encareciendo todas sus compras en el exterior y abaratando sus exportaciones. Este ajuste de la balanza de pagos a los incrementos del precios del petróleo variaba en magnitud entre los países, no solo en relación con la escala de su dependencia del petróleo importado, sino también en relación a su capacidad de crédito.

Aquellos importadores de petróleo con mercados de capital altamente desarrollados, en especial Gran Bretaña y Estados Unidos, eran los destinatarios del dinero no gastado por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) con "capacidades de absorción" bajas. Arabia Saudita y Kuwait disponían de enormes reservas de petróleo, pero sus poblaciones eran pequeñas, y a diferencia de Irán o Irak, no podían gastar inmediatamente todos sus nuevos ingresos en programas de desarrollo o armamento. Por tanto colocaban sus ganancias excedentes en depósitos a corto plazo en los principales centros financieros.

Sin embargo, a diferencia de la Gran Depresión de la década de los años treinta, las depresiones económicas de 1974 a 1975 y de 1979 a 1981 no llevaron a los gobiernos a limitar, o a reducir, su relación con el resto de las naciones. Muy al contrario, continuaron con un proceso de integración comercial mundial. La Comunidad Europea y, muy especialmente Japón, reclamaron a partir de entonces una dirección más colegiada de la economía y un mayor cumplimiento por parte de Estados Unidos de sus responsabilidades respecto del buen funcionamiento del capitalismo.

Era patente la saturación del mercado de artículos de consumo, generándose un descenso de las ganancias por la producción de estos bienes. Con el decremento en la demanda de productos, para mantener rentables las empresas, se recurrió al desempleo masivo. El paro se agudizó en la década de los años setenta y empeoró más en los ochenta, la inflación también se aceleró. Se acuñó el término “estagflación”, para explicar la coexistencia, que anteriormente se había considerado imposible, de una alta inflación con un alto desempleo.

Los miembros de las corporaciones, acostumbrados a un crecimiento constante, se encontraron ante un panorama de estancamiento, e incluso, un retroceso en los indicadores económicos, por lo que presionaron a sus gobiernos para que mantuvieran el mismo nivel de prestación de los servicios sociales a los que estaban acostumbrados. Los programas para atender el desempleo en occidente estaban estructurados de manera diferente: por ejemplo, en Italia y Alemania Occidental el Estado pagaba subsidios; mientras, en Estados Unidos, los empresarios se hacían cargo de todos los costos de los subsidios, de acuerdo con el expediente de trabajadores despedidos o suspendidos, de modo que un empresario con un buen expediente pagaba un impuesto mucho más reducido.

Se generó entonces un desequilibrio entre las demandas sociales y los recursos estatales disponibles para atender dichas demandas. El Estado del Bienestar se vio sujeto así a un constante incremento de demandas por parte de los sectores de la economía: el capital necesita subsidios e impuestos bajos que le permitan ser competitivo en un mercado saturado; el trabajo necesita del constante incremento de salarios y prestaciones para “ganarle la carrera” al aumento de los precios. Así, como señala Gloria Regonini:

La crisis fiscal del Estado se considera un signo de la incompatibilidad tendencial entre las dos funciones del estado de bienestar: el reforzamiento del consenso social, con la consiguiente lealtad hacia el sistema por parte de las grandes organizaciones de masa, y el apoyo a la acumulación capitalista con el uso anticoyuntural del gasto público. La especial relación entre estado y sociedad que se da en el estado de bienestar ya no se lee en términos de equilibrio, sino como elemento de una crisis

que lleva progresivamente a la eliminación de uno de sus polos.¹¹⁴

En torno a esta problemática que aqueja al Estado del Bienestar, se presentan dos “recetas” para hacerle frente: según Donolo y Fichera una primera estrategia busca la reducción de demandas y, por lo tal, la disminución de las necesidades del gobierno. La otra estrategia busca la elevación de la capacidad de gobierno político. La primera línea se enuncia como neoliberal o neoconservadora, la segunda se subdivide en “variante racionalizadora” y “variante de izquierda”.¹¹⁵

Para la vertiente neoliberal o neoconservadora, cuando el Estado asumió la producción y la administración de la sociedad civil de mercado cayó en una sobrecarga de funciones. El Estado se presentó como el referente de la masa de expectativas, reivindicaciones y demandas sociales, esto generó una corriente de politización de la sociedad, y la politización, es a su vez, causa y efecto de la estatalización y burocratización de la sociedad, según esta línea de pensamiento. El resultado final es una incapacidad estatal generada por la extensión y complejidad de las tareas asumidas; esta corriente pronostica, de continuar esta situación, “crecientes expectativas, elefantiasis del Estado, creciente ineficiencia, creciente escasez de recursos disponibles, crisis fiscal, fracaso del Estado”.¹¹⁶

La receta a seguir entonces consiste en: “a) retorno al mercado y a sus reglas de oro, es decir, a un orden espontáneo; y/o b) reducción de las expectativas y de las demandas y de su politización; y/o c) reducción de las tareas asumidas por el Estado”.¹¹⁷ Se pretende que a partir de la debilidad que presenta el Estado se fortalezca a la sociedad civil de mercado.

En la línea racionalizadora, por otro lado, destaca el neocorporativismo. Según el planteamiento neocorporativista el problema radica en bajo nivel de

¹¹⁴ Regonini, Gloria. “Estado de bienestar”. En Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991, Tomo I, p. 555.

¹¹⁵ Donolo C. y Fichera, F. *Il Governo debole*. Citados por Aguilar Villanueva, Luis. *Politica y...op. cit.*, p. 82.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 83

¹¹⁷ *Ibidem.*

integración de los intereses de las diferentes organizaciones, así como su bajo nivel de participación y corresponsabilidad a nivel estatal. Por tanto, la solución radica en “un sistema de intercambios recíprocamente ventajosos entre los diversos actores políticos, económicos, sociales e institucionales, hasta llegar a una verdadera regulación formal mediante procedimientos”.¹¹⁸

Finalmente, la variante de izquierda considera que la crisis es estructural debido al intercambio desigual entre capital y trabajo en el que se basa el sistema capitalista; esta situación pasa de una crisis económica a una fiscal, de ahí a una crisis de racionalización que lleva a una crisis de legitimación. Esta “cadena de crisis” se puede eliminar a través de la politización y movilización de los intereses golpeados para que transformen desde su base política al sistema.

En resumen, el esquema de explicación y solución de la crisis del Estado del Bienestar se construye en torno a los elementos politización, Estado y mercado. La solución para el neoliberalismo es -politización, -Estado, +mercado; mientras que para las vertientes racionalizadoras y de izquierda la respuesta gira en torno a +politización, +Estado, -mercado.¹¹⁹

Poco a poco los gobiernos de los Estados occidentales reavivaron su fe en los mercados libres de bienes, servicios y capital. Así, se optó por el discurso neoliberal, y en consecuencia se buscó desviar las reivindicaciones de la sociedad que rebasen la capacidad de atención del Estado hacia las relaciones de mercado. En esta tónica se privatizó amplios sectores de la vida económica y social a cargo del Estado, incluyendo la seguridad social, de asistencia y del trabajo:

De este modo, las demandas son sofocadas antes de nacer, consiguiéndose un decremento muy sustancioso de exigencias no generadas y una deflación muy considerable del cúmulo de reivindicaciones. Pero, habiendo brotado exigencias no suprimidas en su etapa de gestación, que pudieron ser desviadas al mercado de libre competencia o frenadas suficientemente, deben ser filtradas por medio de la administración pública y seleccionadas como “insumos” accesibles al Estado. Otras más,

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 85

¹¹⁹ *Ibidem.*

que hayan escapado a estos mecanismos deflacionarios, sencillamente deben ser desechadas por su "irracionalidad".¹²⁰

En el Reino Unido los cambios comenzaron con la llegada al poder de los conservadores en 1979¹²¹ con el gobierno de la Primer Ministro Margaret Thatcher, con el lema "hacer retroceder las fronteras del Estado". Se consideraba que se debía reducir la carga que soportaban los contribuyentes para poder incentivar la creación de riqueza por el sector privado, contra el consumo de la misma por el sector público. Por tal, el *thatcherismo* se pronunció por reducir el tamaño de la función pública e incrementar la eficiencia de la administración estatal:

El llamamiento populista a la animosidad contra los funcionarios añadió fuerza emocional a los objetivos de reducir el papel del estado e invertir la tendencia al crecimiento del gasto público.¹²²

La Estrategia de Eficiencia se inició en 1979 con la asesoría a la Primer Ministro de sir Dereck Rayner, y prosiguió con sir Robin Ibbs tras las elecciones de 1983. La estrategia inicialmente estableció numerosas iniciativas rápidas y pequeñas que produjeron beneficios visibles en corto tiempo. Después se hizo énfasis en reformas duraderas en estructuras, sistemas, políticas de personal, así como actitudes y creencias fuertemente enraizadas en el personal de la administración.

Para instrumentar esta estrategia se creó la Unidad de Eficiencia, la cual en vez de adoptar una organización centralizada que generara el cambio "desde afuera", se estructuró como punto de apoyo de un sistema de equipos de trabajo en los ministerios, combinando así presión externa con compromiso interno para alcanzar el cambio. La Estrategia, para que fuera efectiva, contó con el empuje político de la Primer Ministro, condición que era necesaria para que fuese tomado en serio el proceso de modernización por la organización burocrática

¹²⁰ Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 79.

¹²¹ Cabe señalar que, como veremos en el siguiente capítulo, los cambios en las organizaciones tienen inicio el sector privado hacia el inicio de la década de los setenta.

¹²² Metcalfe, Les y Richards, Sue. *La modernización en la gestión pública*. España, INAP-MAP, 1989, p. 19.

pública.¹²³ La Gran Bretaña contempló entonces como la participación del gasto público en el PIB se reducía drásticamente, igual que los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades.

Pero, como anota Ludolfo Paramio, la empresa nacionalizada es una señal de identidad del laborismo inglés. Al término de la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la nacionalización de sectores clave de la economía como el carbón, el gas, la electricidad, el ferrocarril, el hierro, el acero y la banca, fue una estrategia que se instrumentó para remediar la decadencia industrial de ese país:

Se partía de la necesidad de una fuerte modernización de la economía británica, que desde la primera guerra mundial estaba perdiendo claramente terreno dentro del sistema mundial, y en particular, derrotada ya y dividida Alemania, frente a los Estados Unidos. Y se pensaba que la base de esa modernización debía ser una fuerte inversión pública en una serie de sectores que se consideraban de una importancia esencial. [...] desconfiando de que el capital privado fuera capaz de tomar la iniciativa en tal sentido, se pretendía que el sector público asumiera tal responsabilidad.¹²⁴

El déficit oficial desapareció gracias a los ingresos generados por las ventas de empresas públicas (2.2 % del producto nacional bruto en el año de 1982, un punto menos que en 1980), seguido de un descenso espectacular de la inflación (5.4 % en 1982).¹²⁵ Sin embargo, la resistencia al programa conservador protagonizada por los sindicatos británicos, que mantuvieron una huelga de la minería durante más de un año, sería quebrada por la tenacidad de la Primer Ministro.

En 1980 el republicano Ronald Reagan ganó las elecciones en los Estados Unidos con la difusión de un mensaje sencillo: “el gobierno grande y el gasto desordenado eran malos; las reducciones de impuestos, lo militar, y los Estados Unidos de Norteamérica eran buenos”.¹²⁶

¹²³ Vid. *Ibid.*, pp. 26 - 34.

¹²⁴ Paramio, Ludolfo. *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*. México, Siglo XXI, 1989, p. 123.

¹²⁵ Cuenca, José Manuel. *Siglo XX...op. cit.*, p. 3777.

¹²⁶ Nervins, Allan, Steele Henry y Morris, Jeffrey. *Breve historia de...op. cit.*, pp. 610 - 611.

Reagan consideraba que el resurgimiento económico de los Estados Unidos vendría con el fortalecimiento del sector privado, para ello actuó en favor de la reducción de impuestos, los recortes en los gastos (incluidos, naturalmente, los programas sociales) que no tuvieran relación con la defensa, la liquidación de las regulaciones administrativas gubernamentales y el fortalecimiento del papel de los estados de la Unión.

Con énfasis en una lógica de recorte presupuestario, se redujo el número de funcionarios federales, ya que se les considera como un obstáculo para la reforma. Esta coyuntura generó desmotivación y desorganización entre el personal, disminuyendo esta área, por tal, su atractivo para el empleo. Mientras, en la alta función pública se reclutó personal en función de su lealtad al presidente más que por su capacidad. Conseguir que los estados federados aceptaran asumir algunas de las responsabilidades del gobierno central no tuvo mucho éxito, aunque se generaron innovaciones en la forma y el tipo de prestación de servicios, así como en la regulación de los mismos.¹²⁷

Sin embargo, Reagan pronto percibió que era imposible mantener un presupuesto equilibrado reduciendo impuestos y aumentando los gastos de defensa. Finalmente el gobierno de Reagan incurrió en los déficits más grandes de la historia de ese país: en 1984 el presupuesto federal ascendió a un billón de dólares, el déficit a 250 mil millones, el déficit en la balanza comercial a cerca de 60 mil millones de dólares.¹²⁸

2.3.2. La quiebra del socialismo real.

En comparación con occidente, las economías planificadas dedicaron mayor atención a las necesidades de las industrias pesada y de bienes de inversión. Por consiguiente, se hizo caso omiso de los intereses de los consumidores, de tal suerte que los salarios reales crecieron con mayor lentitud

¹²⁷ Vid. Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1995, pp. 111 - 151.

¹²⁸ Nervins, Allan, Steele Henry y Morris, Jeffrey. *Breve historia de...op. cit.*, pp. 616 - 617.

que la producción. Además, el crecimiento se vio estimulado por un amplio éxodo del campo. Más de una cuarta parte del total de la mano de obra abandonó el campo en busca de otras ocupaciones entre los años de 1950 y 1973.

Al enfrentarse a una economía cada vez más compleja, el rígido sistema de planificación soviético, que había sido adoptado también por otras economías socialistas, empezó a demostrar debilidad. Si bien era capaz de seguir un camino trazado, como por ejemplo alcanzar determinados objetivos de producción con una determinada tecnología, la dirección industrial realizada por los burócratas reaccionó mal al cambio y la innovación.

La breve apertura que siguió en la sociedad y la economía soviética a la muerte de Stalin con el régimen de Khrushchev (1955 - 1964) fueron lentamente sofocados a mediados de la década de los sesenta con el gobierno de Leonid Brézhnev (1964 - 1982). Durante estos años se dio la renovación de la omnipresente regulación burocrática y del dogmatismo ideológico, junto a la persecución y los juicios públicos de disidentes.

El desequilibrio institucionalizado de la oferta y la demanda, reforzado por la escasez ocasionada por la desviación de los recursos a la ineficiente industria pesada, fue la razón fundamental del desarrollo del mercado negro. La mayor dependencia de la población de productos provenientes del mercado negro o robados indignó y desmoralizó a las masas. La posición social y el "apadrinamiento" determinaban cada vez más en la sociedad soviética el grado de acceso a los escasos productos, servicios, viviendas y comodidades en general. La mayoría de las familias soviéticas reunían grandes ahorros, frustrados ante la falta de productos atractivos que comprar, pero este poder adquisitivo reprimido se canalizó cada vez más hacia un consumo alarmante de alcohol y cigarrillos.

En noviembre de 1982, el presidente soviético Brézhnev, de 75 años, murió y fue sucedido por Yuri Andropov, un antiguo jefe de la KGB. Sin embargo, el propio Andropov murió en febrero de 1984, y fue reemplazado por Konstantin Chernenko, quien murió en marzo de 1985.

Antes, en 1983 el presidente Ronald Reagan describió a la Unión Soviética como el “imperio del mal” y dio a conocer su plan de defensa estratégica conocido como la “guerra de las galaxias”, plan que representaba un gasto extraordinario en armamento.

Para entonces había una creciente preocupación entre los círculos militares, industriales y de inteligencia (la KGB) por el hecho de que el sistema soviético se estancaba y no se encontraba, por tanto, en condiciones de afrontar un esfuerzo para alcanzar a occidente económica, tecnológica y militarmente.

El nuevo secretario general, Mijail Gorbachov, ante este panorama decidió dar los pasos necesarios para terminar con la “Guerra Fría” y así liberar la presión que para la economía soviética significaba el gasto militar. De esta forma emprendió la iniciativa por mejorar las relaciones diplomáticas con Occidente e introdujo cambios radicales en el país. Para remediar los problemas de la economía socialista planificada introdujo la *perestroika* (reconstrucción) y una nueva política de apertura: la *glasnost* (transparencia). Con sus reformas quería atacar la ineficacia burocrática, la corrupción y la escasez de alimentos y otros aspectos básicos.

Pero, Gorbachov creó demasiadas esperanzas y se arriesgó en demasiados terrenos, prometiendo no sólo una aceleración, sino también un mejor abastecimiento de bienes de consumo, la duplicación de viviendas y una mayor provisión de asistencia sanitaria. Su entrega a objetivos demasiados ambiciosos fracturó la débil economía, exacerbó los desequilibrios y, finalmente, tuvo que reafirmar el papel del Estado y fomentar la vuelta a las asignaciones, racionamientos y controles centrales, a partir de 1990. Desafortunadamente Gorbachov y su equipo conservaban la mentalidad del planificador ilustrado y del reformador desde arriba, de esta forma cuando su proyecto fue desafiado “desde abajo”, es decir, por ejemplo, por los trabajadores petroleros, los mineros siberianos y los separatismos nacionalistas, se hicieron manifiestos los límites de la reforma.

2.3.3. La quiebra del Estado proteccionista en América Latina.

América Latina también resintió los efectos de la Gran Depresión de 1929. En esta época la economía de los países latinoamericanos giraba alrededor de la exportación de materias primas destinadas para el consumo de las industrias de los países europeos y de los Estados Unidos, así como de productos agrícolas: café, cacao, plátano, etcétera. La desintegración del mercado mundial que siguió a la crisis implicó peores condiciones para la exportación. Los acuerdos internacionales de mercancías para limitar la producción solían discriminar a los pequeños agricultores nacionales y no a las grandes plantaciones pertenecientes a los inversionistas europeos o norteamericanos.

La entrada de capital procedente de los países desarrollados se interrumpió, por lo que no pudieron llevarse a cabo proyectos de inversión que apoyaran la salida del atraso económico de las sociedades latinoamericanas. En este escenario la separación parcial del mercado internacional pareció ser la mejor opción, y entonces la mayoría de los países de la región instrumentaron tarifas proteccionistas hacia 1945.

Se pensó que una buena solución a los problemas del desarrollo era bloquear las importaciones y estimular la industrialización nacional bajo la dirección del Estado. Los países en vías de desarrollo, también retomaron el entusiasmo por la planificación. De hecho, Latinoamérica se apropió de esta idea en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, luego Asia durante la década de los cincuenta y por último Africa ya en la década de los sesenta.

Sin embargo, y tras un riguroso estudio histórico - comparativo, Ugo Pipitone concluye que son dos los puntos primordiales para que un país salga del atraso económico:

En primer lugar, en ningún país que pasó de formas arcaicas a formas maduras de desarrollo capitalista el tránsito se dio sin que, previa o simultáneamente, se dieran profundas

transformaciones en las estructuras productivas agrícolas. Una agricultura moderna y eficiente (aunque la modernidad pueda asumir formas muy distintas) parecería ser una *conditio sine qua non* para la salida del atraso económico. La otra 'condición' parecería ser que el Estado haya alcanzado niveles relativamente elevados de consolidación política interna y eficiencia administrativa. Dicho de otra manera: el salir del atraso no ha sido posible en ningún país con Estados envueltos en recurrentes episodios de corrupción y bajos niveles de organización burocrática".¹²⁹

En el caso latinoamericano la agricultura moderna de alto rendimiento tiene una orientación exclusiva hacia el mercado internacional, mientras que la agricultura nacional es de temporal, no tecnificada y en gran medida de autoconsumo, por lo que no permite la consolidación de un mercado interno, ni funge como un factor generador de ahorro ni de empleos productivos. Además, las burguesías de estos países son débiles, están integradas fundamentalmente por algunos grupos reducidos de comerciantes beneficiados del tráfico internacional y por los funcionarios del Estado.

En la región (con México como caso especial) hay un escaso desarrollo de la organización estatal: cambia frecuentemente la plantilla de funcionarios en todas las oficinas gubernamentales siguiendo el flujo de las revoluciones, cuartelazos y golpes de Estado; no se cuenta con una recaudación de impuestos eficiente y regular; las finanzas públicas se utilizan para solventar los gastos particulares de los caudillos; los beneficios de la acción de la administración pública se dirigen hacia algunos sectores de la burguesía nacional y extranjera, mientras que los costos los cubre el conjunto de la sociedad; no existe una organización adecuada que atienda las necesidades de salud y educación de la población; etcétera.

Además, el proceso de industrialización que buscó sustituir las importaciones se orientó en general hacia la producción de alimentos y textiles,

¹²⁹ Pipitone, Ugo. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. México, CIDE-FCE, 1995, p. 20. Cursivas en el original.

mientras que el resto del esfuerzo se repartió entre las industrias química y metalúrgica.

En el proceso productivo de las industrias mencionadas no se incorporó tecnología avanzada y tampoco se produjeron manufacturas de calidad y a bajo costo. La importación de tecnología es un paso muy fácil, pero asumir la “cultura organizacional” tanto individual como colectiva, así como el entramado sociocultural que la originó es imposible de transplantar en el corto plazo. Se dio el caso de países, como Brasil, que experimentaron un adelanto en la industrialización en la década de los treinta, sin embargo, la industrialización se vio acompañada de una inversión y un cambio técnico escasos, y de una mayor concentración del poder económico y político.¹³⁰

Las industrias destinadas a la sustitución de importaciones tendieron a ser enclaves de modernidad en medio del atraso general, mostrando pocas indicaciones de que pudieran convertirse en los instrumentos de una transformación estructural más amplia. En lugar de ello, solían reforzar el dualismo económico, es decir, que en un mismo espacio territorial se da la coexistencia de agricultura e industrias modernas y de exportación, con modos de producción precapitalistas y de autoconsumo; urbanización descontrolada y escasa integración regional; polarización del ingreso junto con pobreza, desempleo y subempleo. Además, para la tarea de crear y consolidar una organización industrial, es menester efectuar grandes inversiones, pero el ahorro en América Latina es escaso.

Para mediados de la década de los setenta en la incipiente industrialización de los países de la región se dio una pérdida de dinamismo. El magro ahorro y la escasa inversión privados, plantas industriales obsoletas, y un mercado de bienes de consumo saturado con manufacturas baratas producidas por las empresas transnacionales de las potencias industrializadas, orillaron a una mayor presencia del ámbito estatal en la economía de las sociedades latinoamericanas.

¹³⁰ Vid. *Ibid.*, pp. 347 - 360.

El gasto público y el endeudamiento con el exterior tuvieron un fuerte incremento en este periodo para hacer frente a los desequilibrios económicos y a las presiones de la sociedad. La crisis del petróleo planteó problemas para los países del Tercer Mundo. Junto con el aumento del gasto por la compra de petróleo, se incrementó el precio de los productos manufacturados que se importaban, porque estos bienes procedían de países que también padecían la inflación causada, entre otras cosas, por el incremento en el precio del petróleo.

La brecha creada en la balanza comercial de los países latinoamericanos fue cerrada a costa de préstamos solicitados por los gobiernos a los bancos privados de los países industrializados, ya que estas instituciones de crédito estaban impacientes por colocar sus inversiones en el extranjero debido a que se enfrentaban a una demanda estancada de fondos en sus propios países, fondos que, por cierto, provenían de los depósitos realizados por algunos integrantes de la OPEP.

Finalmente, las salidas por concepto de dividendos y reembolsos empezaron a exceder el monto de nuevos préstamos contratados con las instituciones financieras internacionales multilaterales, esta situación determinó que los países implicados se sumergieran en una crisis de deuda exterior a gran escala. Se llegó al grado de que los préstamos solicitados no se destinaban al financiamiento de proyectos de inversión pública sino para el pago de intereses.

Entre 1980 y 1986, se firmaron 181 acuerdos con el FMI para aliviar la deuda de los gobiernos de la región, pero dichos gobiernos tuvieron que asumir una serie de medidas drásticas denominadas como "paquetes de estabilización" impuestas por el organismo internacional consistentes en:¹³¹

1. La reducción del gasto público y la contracción del crédito bancario con el propósito de reducir la inflación.

¹³¹ Vid. Ramírez Brun, José Ricardo. *Países en desarrollo y sistema internacional*. México, UNAM, 1986, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, pp. 12 - 13.

2. Devaluación y eliminación de controles directos sobre los gastos en divisas extranjeras.
3. Estímulos a la inversión extranjera.

A partir de este periodo América Latina intenta construir y consolidar economías abiertas al comercio internacional, con la expectativa de reanudar por esta vía el crecimiento. Latinoamérica, en general, ha tratado de reducir sus tasas de inflación, ha privatizado las empresas públicas y ha reducido sus aranceles. Sin embargo, no se ha logrado una base impositiva estable que respalde un nivel de gasto que apoye, a su vez, el funcionamiento de la administración pública y la prestación de servicios sociales básicos.

Las principales amenazas a la estabilidad económica de los países de la región se presentan principalmente en la falta de competitividad de los bienes y servicios nacionales en los mercados internacionales y en una recaída en crisis de naturaleza fiscal. Estos temores han dado pie a procesos de reforma del Estado y de la administración pública.

Con la reforma del Estado se busca la creación y puesta en marcha de normas, organizaciones y procedimientos públicos necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado, y también, para atender algunas de las demandas formuladas por los grupos sociales afectados en el proceso de cambio y que no puedan ser satisfechas por el mercado.

Como lo señalamos en el primer capítulo de este trabajo, el poder político recurre a la administración pública como un conjunto de organizaciones públicas capaces de vincular recursos humanos, materiales y financieros con el fin de satisfacer necesidades consideradas públicas por una sociedad dada. Esta administración pública debe ser ajena a la corrupción, al desvío de recursos públicos para fines particulares y debe contar con altos índices de credibilidad generados en función su eficacia y eficiencia, a fin de que sea un instrumento útil al poder político y a la sociedad. Para esto, la dotación del personal que requiere debe ser reclutado y ascendido en virtud a su capacidad y preparación, además de

contar con estabilidad laboral y salarios acordes a su responsabilidad y desempeño. Todo esto permitirá que la administración pública, junto con el mercado, se encuentren en condiciones reales de impulsar a la sociedad en el esfuerzo del desarrollo.

Un crecimiento de baja sostenibilidad en el tiempo y baja calidad social impide la consolidación de gobiernos ampliamente legitimados, así como la baja capacidad de gestión de los Estados conjura contra una aceleración sostenida del crecimiento que requiere de organizaciones e instituciones públicas sólidas que puedan enfrentar los costos y las resistencias a los cambios estructurales requeridos.¹³²

La ausencia de una administración pública profesional socava los resultados de las reformas económicas. A menos que mejore la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos, las condiciones sociales empeorarán sin remedio, por mucho dinero que se gaste en los programas sociales.¹³³

El programa de reformas pendientes para los gobiernos de toda la región tiene como denominador común la necesidad de llevar a cabo una serie de sofisticadas tareas de administración pública en condiciones de una creciente impaciencia popular ante la lentitud o ausencia de resultados tangibles que mejoren la calidad de vida de la población.

En la región, en general, están ausentes los partidos políticos capaces de integrar un gobierno y de fungir como una oposición responsable. Por el contrario, los partidos son efímeros, organizados al rededor de ciertas personalidades, como el caso de Cambio 90 en Perú que se construyó al rededor de la figura de Fujimori.

¹³² Cfr. Pipitone, Ugo. "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas". En *Metapolítica*. México, vol. 2, núm. 7, 1998, p. 480.

¹³³ Vid. Naim, Moisés. "Instituciones: el eslabón perdido en...*op. cit.*", pp. 3 - 7.

La forma en que los Estados latinoamericanos tienden a compensar la debilidad de sus estructuras burocrático - administrativas es a través del decisionismo autoritario de los hombres fuertes, providenciales y carismáticos que hacen frente a las tensiones económicas y sociales.¹³⁴

En gran medida las reformas macroeconómicas latinoamericanas fueron adoptadas con poca participación o escasa influencia de las legislaturas nacionales, los tribunales, las autoridades regionales o locales, los sindicatos del sector público, la burocracia pública u otros sectores significativos. Muy a menudo las reformas se formularon y decidieron por un reducido grupo formado por el presidente, el ministro de Hacienda y el gobernador del banco central.

Así, lo que a menudo se arraiga en los países de la región es lo que se ha llamado "democracia por deficiencia", "democracia delegada" o "democracia de baja intensidad". Los gobiernos que derivan su mandato inicial de elecciones populares se ven tentados a gobernar "por encima" de los partidos, las legislaturas, los tribunales, los grupos de interés o las organizaciones de la sociedad civil.¹³⁵ De esta forma, y en palabras de Ugo Pipitone:

En síntesis, desarrollo económico y democracia no son, ni pueden ser, dimensiones independientes. Dicho de otra manera: ninguna de las dos dimensiones tiene en sí los factores de su propia conservación. No es posible una democracia estable (en el límite en que *estables* pueden ser las cosas humanas) en contextos sociales en que periódicamente tiende a predominar un juego a suma cero en la repartición de recursos que no crecen suficientemente respecto a la multiplicación de las necesidades y las tensiones sociales. No es posible democracia, incluso en el sentido *mínimo* de división *real* de poderes, pluralismo político y legitimación social de las instituciones, en contextos en que los ciudadanos viven tiempos históricos distintos (con sus mezclas difícilmente comunicables de culturas /necesidades /valores /comportamientos) que impiden la formación de una agenda común consensual.¹³⁶

¹³⁴ Vid. Ugo Pipitone, "Ensayo sobre...*op. cit.*", p. 479.

¹³⁵ Vid. Lowenthal, Abraham F. "América Latina y los Estados Unidos en un mundo nuevo: perspectivas de una asociación". En Lowenthal, Abraham y Treverton, Gregory. *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996, p. 287.

¹³⁶ Pipitone, Ugo. "Ensayo sobre...*op. cit.*", p. 481. Cursivas en el original.

Paradójicamente la mayor parte de los pueblos de América Latina están todavía en favor de la democracia como forma de gobierno, pero cada vez se sienten más escépticos acerca de las instituciones políticas democráticas.

En la medida en que los gobiernos recurren a procesos de toma de decisiones en que se manipula a los actores principales de la arena política, las instituciones se debilitan más porque se distorsiona la responsabilidad, crecen el cinismo y la apatía públicos, y se erosiona la legitimidad. Este síndrome plantea, en varios países, el peligro de un deslizamiento hacia la renovación del gobierno autoritario, aunque de una clase diferente a la de los regímenes militaristas anticomunistas de los años setenta.

Finalmente, sin progreso social y estabilidad democrática, no se dan las condiciones imprescindibles para afrontar las exigencias del desarrollo económico en nuestros días:

En un contexto de aceleración de las interdependencias a escala mundial, las economías más sólidas (más capaces de aprovechar los estímulos externos y reducir los riesgos de contagios negativos) son aquellas capaces de consolidar, *al mismo tiempo*, interdependencias flexibles tanto hacia afuera como hacia adentro de las fronteras nacionales. Capaces de convertir en realidad la idea, nunca suficientemente enfatizada, que antes que las empresas productivas, son las naciones: esos circuitos integrados en los cuales economía, política y sociedad son piezas cuya solidez particular depende en gran medida de su trabazón tanto interna como recíproca.¹³⁷

La desigualdad atenta contra el crecimiento económico al minar los incipientes mercados internos, generar incertidumbre y alejar capitales y créditos. Asimismo, sin una mano de obra capacitada y moderna, que sienta que comparte los beneficios del desarrollo, difícilmente habrá competitividad real en el mercado internacional.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 475. Cursivas en el original.

El siglo XX ha contemplado el nacimiento, consolidación y decadencia del Estado del Bienestar. En los países europeos y en los Estados Unidos el Estado garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación salud y educación a toda la población. Además, las tareas de apoyo al capital y al trabajo son puestas en práctica por la administración pública en el marco de Estados de corte liberal - democrático, con sociedades de masas urbano industrializadas.

Por otra parte, la Unión Soviética y sus satélites en Europa Oriental, ponen en marcha un sistema de planificación de todas las actividades productivas a fin de proporcionar el aprovechamiento de los recursos orientando su economía únicamente hacia la producción industrial, dejando de lado las manufacturas de consumo masivo. En cuanto a los países Latinoamericanos, con el propósito de resguardarse de las condiciones adversas en el mercado internacional de materias primas que siguió a la crisis de 1921, adoptaron un modelo proteccionista que pretendió proteger y desarrollar su mercado interno de materias primas y productos manufacturados a fin de alcanzar la ansiada meta del desarrollo.

Sin embargo, hacia los años ochenta, el Estado del Bienestar es presa de una "crisis fiscal" que es afrontada en el Reino Unido y en los Estados Unidos a través de la fórmula neoliberal de menor politización, menos Estado y más mercado. Esta receta es aplicada a los países latinoamericanos por los organismos financieros internacionales para que éstos autoricen la inyección de capital a la región, puesto que es evidente el fracaso de los modelos proteccionistas. Al mismo tiempo que los modelos de planificación centralizada de la economía caen por los excesos en que incurrieron sus burocracias.

En la última década del siglo XX la globalización es un hecho patente que esboza una serie de retos a los diferentes Estados, y por ende a sus administraciones públicas. De esta forma, la globalización y las tareas que plantea para el Estado son el tema del siguiente capítulo.

CAPITULO III.

LA GLOBALIZACION Y LAS TAREAS DEL PODER POLITICO.

El problema es simple. El capitalismo necesita desesperadamente lo que su propia lógica interna dice que no tiene que hacer.

Lester Thurow.

La globalización se presenta en la vida cotidiana de formas muy variadas: catástrofes climáticas y financieras, Internet, televisión vía satélite, libre comercio, etcétera. Según Joachim Hirsch¹³⁸, cuando se habla de globalización pueden diferenciarse cuatro dimensiones:

1. En el ámbito técnico, se relaciona sobre todo con la adopción y puesta en marcha de nuevas tecnologías vinculadas íntimamente a la capacidad de transferencia de datos e información, de tal forma que se pueden unir regiones del mundo muy distantes.
2. En el ámbito político, se relaciona con la finalización de la Guerra Fría, tras la caída de la Unión Soviética, se busca presentar como definitiva la victoria histórica del modelo liberal, de los Estados Unidos en particular, y del capitalismo en general.
3. En el plano ideológico - cultural, puede entenderse la globalización como la universalización de los valores de la democracia liberal, por ejemplo el establecimiento de Estados de derecho, la expansión mundial de la democracia, el predominio del individuo racionalizador, la generalización del modelo de consumo capitalista, etcétera.

¹³⁸Cfr. Hirsch, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. México, UAM, 1996, pp. 84 - 85.

4. En lo económico, el concepto hace referencia a la liberación del tráfico mundial de los factores de la producción, a la internacionalización de los procesos productivos y a la posición cada vez más dominante de las empresas multinacionales.

Dichos ámbitos se interrelacionan profundamente, de tal forma que la globalización es un fenómeno complejo que no se sujeta a explicaciones unicasales. Señalado lo anterior, y siguiendo a Francisco Gil Villegas, definiremos a la globalización como “un complejo proceso caracterizado, tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y los nuevos actores políticos del orden internacional”¹³⁹.

Las transformaciones estructurales del capitalismo global restringen drásticamente el campo de acción del poder político como es el caso de los movimientos de los capitales financieros, fenómeno presente incluso en los Estados más desarrollados. De esta forma, la globalización del capitalismo permite que grupos financieros internacionales adquieran una influencia decisiva sobre la política monetaria de los Estados, la internacionalización de redes de transporte y comunicación no se detiene ante las fronteras nacionales, y la destrucción del ambiente alcanza dimensiones que rebasan las posibilidades de regulación de los Estados considerados individualmente, así como los problemas de tráfico de drogas, de armas, el terrorismo, etcétera.

La globalización, por lo tanto, modifica necesariamente las pautas de operación de los Estados aunque en diferente grado, es decir, en función del papel que juegan en este proceso. Sin embargo, para que llegue a feliz término el proceso de globalización del capital se requiere de la participación activa del Estado y de su administración pública, a pesar de los dictados de la doctrina liberal económica, como demostraremos en el presente capítulo.

¹³⁹ Gil Villegas, Francisco. “Prólogo”. En Moreno Espinosa, Roberto. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México, IAPEM, 1996, p. 12.

3.1. Hacia la globalización: mercados saturados e innovación tecnológica.

Hace mucho que vivimos dentro de un mundo que tiende a rebasar los límites del espacio territorial del Estado - nación. Por ejemplo, el mercantilismo de los siglos XVI y XVII ya tenía una visión internacional pero se enfrentó a limitantes de carácter tecnológico en las esferas del transporte y las comunicaciones.

Para finales del siglo XIX los liberales proponían como una vía hacia la prosperidad universal un modelo de libre comercio entre los países. Con base en la desigual distribución de los factores de la producción existente en la comunidad de naciones se generaría un mercado internacional que beneficiaría a todos, si cada país se especializa en producir las mercancías que puede obtener a costo menor gracias a los recursos que abundan en su territorio.

3.1.1. La saturación del mercado de bienes de consumo y el uso de la información.

Aunque las organizaciones empresariales transnacionales y multinacionales se presentan como promotoras del libre mercado, combatiendo por ello cualquier tipo de intervención del poder político (a nivel nacional o internacional), para Alan Wolfe el crecimiento de la actividad transnacional del capital, a partir de la segunda posguerra del siglo XX, se explica más bien por el apoyo del Estado que a las virtudes del libre mercado.¹⁴⁰

La ayuda que proporcionó el Estado a las organizaciones empresariales que participan en el comercio internacional comprende el apoyo para conseguir contratos en el exterior, la protección de la propiedad intelectual e industrial en otros países, la asesoría en torno a negocios expropiados, etcétera.

Hacia los años setenta el mercado internacional se encontró saturado con productos fabricados en los Estados Unidos, Europa occidental y Japón, como ya

lo hemos explicado en el capítulo anterior, de tal forma que las ganancias que reportaban dichos productos se redujeron con el exceso de oferta, esta situación afectó la economía de las empresas y motivó que, nuevamente, interviniera el Estado en su apoyo buscando la apertura de mercados nuevos. En esta época irrumpen en los circuitos del comercio internacional las economías de escala del sudeste asiático que pretenden competir en el mercado de bienes manufacturados por medio de la estrategia de fabricar artículos en pequeñas cantidades de acuerdo con diseños flexibles y en base a modas rápidamente cambiantes.

El traspaso de capacidad manufacturera a ciertas partes del Tercer Mundo se produjo a raíz de que estos países se dieron a la tarea de centralizar y eficientizar sus administraciones públicas, creando así las condiciones para el desarrollo de infraestructura y de mejoras en el terreno de la salud y la educación, también generaron esquemas fiscales que estimulaban la importación libre de impuestos de maquinaria y materias primas.¹⁴¹

Todo esto lleva a las empresas más importantes de los países industrializados a emprender la tarea de reestructurar sus métodos de producción y de organización.

El flujo de información en las organizaciones empresariales es vital en la toma de decisiones, e incrementa su utilidad cuando la compañía opera en un entorno cada vez más competitivo. Peter Drucker¹⁴² señala que la información que deben emplear las empresas en la toma de decisiones comprende:

1. La información sobre sus clientes y, sobre todo, de los que no son sus clientes, dado que siempre son mucho más numerosos y, por lo tanto, constituyen un mercado en potencia.

¹⁴⁰ Vid. Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1987, pp. 256 - 257.

¹⁴¹ Vid. Pipitone, Ugo. *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*. México, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1997, pp. 55 - 68.

¹⁴² Vid. Drucker, Peter. *Drucker. Su visión sobre la administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad*. Colombia, Editorial Norma, 1996, pp. 99 - 131.

2. La compañía tiene que conocer los costos de la cadena económica, es decir, conocer el monto y la naturaleza de los costos en que incurren sus proveedores y distribuidores, con el objetivo de que pueda determinar el costo real del producto terminado, y con base en esta información, competir con productos similares a partir del precio que se fija a los productos. El costo basado en precio es el precio que el cliente está dispuesto a pagar, y por lo tanto, determina los costos permitidos para la fabricación o modificación de un bien.
3. Información sobre la competencia y, sobre la asignación que hace el mercado de los recursos escasos que requiere en su proceso productivo, especialmente del recurso humanos.
4. Finalmente, es importante la información sobre el medio ambiente (el tipo de sociedad) en que se desenvuelve la empresa.

Con este manejo eficiente de la información, una organización empresarial se encontrará en condiciones de prever (e incluso determinar) el comportamiento real de los mercados y de los agentes que inciden en ellos. El manejo eficiente de la información y el incremento en la capacidad de transmisión de la misma están produciendo los siguientes efectos.¹⁴³

1. Los productores están reestructurando sus plantas para hacer manufactura flexible, es decir, producción organizada en torno al flujo de información del mercado proveniente incluso del lado de la demanda más que alrededor del tradicional flujo de la oferta.
2. Con la posibilidad de un flujo de información más ágil y de procesos productivos más flexibles, se requieren menos niveles gerenciales de supervisión en la jerarquía de la empresa.
3. En un entorno de mercados cambiantes, la mercancía va directamente del fabricante a la tienda, de forma tal que la bodega ha pasado a ser un "patio de

¹⁴³ Cfr. *Ibid.*, pp. 157 - 162.

maniobras” y, por lo tanto, se suprime el costo por el almacenaje de cantidades masivas de materia prima y de producto terminado, reduciendo el precio del bien al eliminar el costo de almacenaje.

Todo este conjunto de cambios va de la mano con una política neoliberal agresiva que elogia el libre mercado y tiene como principal protagonista un individuo egoísta que busca en los bienes y servicios que consume la máxima satisfacción al menor costo.

La economía de producción en masa que se desarrolló desde mediados de siglo a través de grandes empresas, actualmente, tiene como rivales a una multitud de pequeñas empresas altamente especializadas y descentralizadas cuya principal inquietud se dirige a adaptarse a las necesidades particulares de sus clientes.

3.1.2. La revolución tecnológica.

La flexibilización de los procesos de producción de manufacturas y el abaratamiento de los costos de transporte y comunicaciones se dieron gracias a la Revolución tecnológica.

Antes, cabe aclarar que técnica, ciencia y tecnología son conceptos que aluden a realidades diferentes. La técnica es un conjunto más o menos codificado de normas y modos de proceder elaborados con el objeto de desarrollar una actividad determinada de carácter recurrente. Los avances técnicos más importantes para la humanidad como el descubrimiento del fuego, la alfarería, la agricultura, etcétera, fueron hechos antes de que se desarrollara el conocimiento propiamente científico.¹⁴⁴

La naturaleza de la técnica como conocimiento aplicado, no ha permanecido inmutable, ya que como enuncia Manuel García Pelayo la técnica medieval “1) se basaba en un saber personal (por eso debía ser aprendida con un

maestro y frecuentemente se perdía un método técnico con la muerte de una persona), que no trascendía de conocimiento empírico y, en consecuencia, era una técnica subjetiva; 2) [...] sabía cómo había que hacer y para qué y 3) está próxima al arte".¹⁴⁵

Las características de la técnica del medioevo fueron modificadas a partir del siglo XV con el espíritu renacentista, y a partir de esa época adquirió las siguientes características: "1) se sustenta sobre un saber objetivo (que en el campo tecnológico se expresa matemáticamente), trasciende así del conocimiento empírico al racional y, por ende, es impersonal, 2) sabe por qué, en razón de lo cual exige un fundamento teórico y 3) [...] está próxima a la ciencia".¹⁴⁶

La técnica y la ciencia son el resultado de un proceso histórico socio-cultural complejo que solamente se produce en Europa. No fue sino hasta mediados del siglo XVIII, durante la Revolución Industrial, cuando la ciencia empezó a indagar problemas y fenómenos que le llevaron a incidir en el rendimiento de las máquinas, en las fuentes de energía o en la salud de los trabajadores.

El conocimiento científico es acumulable y se genera en torno a una comunidad de investigadores que regula la búsqueda y transmisión del saber. Pero el ambiente en que se desenvuelve la comunidad científica puede apoyar o inhibir su tarea. Con la Revolución Industrial ciencia y técnica entran en relación directa con la producción, constituyéndose así en factores económicos muy importantes, e incluso el proceso de acumulación intelectual se verá favorecido por el crecimiento económico hasta la fecha.

Finalmente, la tecnología se concibe como la aplicación sistemática de conocimientos científicos avanzados a fin de alcanzar de manera eficiente

¹⁴⁴ Aspectos sobre el conocimiento científico han sido abordados en el capítulo introductorio de esta investigación.

¹⁴⁵ García Pelayo, Manuel. "De las razones históricas de la razón de Estado". En Giovanni Bottero, *La razón de Estado y otros escritos*. P. 9, citado por Uvalle, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, IAPEM, 1994, p. 28.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

determinados resultados prácticos en la esfera de la producción, distribución, transporte. La tecnología es, esencialmente, un enfoque científico de los problemas prácticos, es decir, el tratamiento de cuestiones propias del proceso productivo (desde el diseño del producto, pasando por la fabricación, hasta llegar a la entrega al consumidor) sobre un fondo de conocimiento científico.

Para Brian Arthur, los productos en los que para su fabricación se incorpora alta tecnología tienen las siguientes características¹⁴⁷:

1. Son productos muy complicados de hacer, y puede tomar años para terminarlos, debido a ello, requieren de grandes inversiones y por eso sus costos de introducción en el mercado son muy altos, pero tienden a bajar con el aumento en el número de unidades vendidas.
2. Otra característica de los productos de la alta tecnología es que el conocimiento tiende a incrementarse con el conocimiento. Es decir, el desarrollo de la alta tecnología se da sobre los descubrimientos previos: quien con anterioridad haya desarrollado tecnología estará en ventaja sobre los que no la hayan desarrollado.
3. Los productos tecnológicos tienden a ser altamente modularizados, es decir, que se integran con partes que se elaboran de manera separada y que pueden servir para otros productos, debido a lo cual el producto final puede ensamblarse donde mejor convenga. Y, a diferencia de lo que sucede con el acero o el cemento, por ejemplo, los productos tecnológicos son pequeños y ligeros, por lo que pueden transportarse muy fácilmente con costos menores.

La Revolución tecnológica marca importantes cambios no sólo en el ámbito de la producción, sino también en las esferas de las telecomunicaciones, la salud, la alimentación, la educación, la administración, de la cultura, etcétera.

¹⁴⁷ Arthur, Brian. "La tecnología avanzada, clave de la economía". En AAVV. *Libertad y justicia en las sociedades modernas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 114 - 118.

Sin embargo, paralelamente a la difusión de las innovaciones de la ciencia y la tecnología por todos los rincones del planeta, se genera una concentración del saber en un pequeño conjunto de países que los convierten en monopolizadores del mercado mundial de la innovación tecnológica:

Las cifras disponibles enseñan que más del 95% del acervo de conocimientos radica en pocas economías industriales; que éstas poseen más del 90% de los investigadores disponibles en el mundo, y que invierten sumas en el esfuerzo innovador que superan los presupuestos nacionales reunidos de la mayoría de los países subdesarrollados.¹⁴⁸

Ningún país podrá prescindir de estos avances ni retardar su puesta en práctica. Hacerlo significaría privarse de sus potenciales beneficios, así como correr el riesgo de pérdidas económicas en el comercio internacional. Por ejemplo, y como lo manifiesta Daniel Bell¹⁴⁹, tal vez el aspecto más importante de la Revolución tecnológica es la revolución en los materiales, es decir, la creación en los laboratorios de los países occidentales de materias primas que poseen propiedades de ductilidad, de expansión, de conductibilidad, etcétera, a la medida de las necesidades de la industria. Esta situación provoca la paulatina desaparición de los mercados de las materias primas que produce el Tercer Mundo. Las economías occidentales del siglo pasado, y todavía hasta mediados del presente siglo, dependían de la existencia de recursos naturales pero en adelante los países que estructuren sus economías al rededor del mercado internacional de productos primarios (agricultura, metales y minerales) serán excluidos de los circuitos de la economía mundial, así, como explica Joseph Horada:

Los países de alto ingreso se desplazan en efecto en una onda larga de reajuste y progreso que puede involucrar un hiato o una ruptura respecto a las naciones periféricas que se tornarían prescindibles en la emergente civilización tecnoindustrial.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Horada, Joseph. *Políticas para la ciencia y la tecnología*. UNAM, 1986, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, p. 9.

¹⁴⁹ Bell, Daniel. "Hacia una nueva economía". En AAVV. *Libertad y justicia en las sociedades modernas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 31 - 32.

¹⁵⁰ Horada, Joseph. *Políticas para la...op. cit.*, p. 15.

Los avances científicos y tecnológicos que se dan en los países industrializados tienden a incrementar las desigualdades entre países ricos y pobres y a dificultar el acceso de estos últimos a las innovaciones tecnológicas. En este escenario el conocimiento es una fuente de riqueza que se vende como una mercancía, esto explica la creciente tendencia hacia la imposición de restricciones a la disponibilidad y uso del conocimiento a través de las patentes por los países desarrollados.¹⁵¹

Las marcas registradas forman parte de los activos más valiosos de las compañías, sin embargo, no conservan su valor para siempre en un mundo en el que la creatividad genera mejores productos asociados con nuevas marcas.

Las maravillas de la ciencia y de la técnica no se traducen necesariamente en la reducción o eliminación de las desigualdades sociales entre los grupos, clases o pueblos. Al contrario, en general preservan, recrean o profundizan las desigualdades. Las ventajas que ofrece la educación en un mundo que requiere de personal especializado y creativo sólo se presentan para la gente acomodada, y es difícil para los demás alcanzarlas.

3.1.3. La nueva estructura de la organización empresarial.

La clave para la obtención de ganancias, en un mercado saturado de bienes duraderos de consumo masivo se presenta como la capacidad de ofrecer la solución de problemas específicos por medio del uso de conocimientos especializados. Las empresas que proporcionan este tipo de servicios se caracterizan por combinar tres tipos de habilidades relacionadas entre sí¹⁵²:

1. Destreza para aplicar, combinar y perfeccionar innovaciones tecnológicas.

¹⁵¹ Vid. Jaguaribe, Helio. "El panorama desde el cono sur". En Lowenthal, Abraham y Treverton, Gregory. *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996, p. 70.

¹⁵² Vid. Reich, Robert. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires, Javier Vergara, 1993, p. 87 - 92.

2. Poseer un profundo conocimiento acerca de las necesidades particulares de los consumidores.
3. Aptitud para combinar las innovaciones de la alta tecnología con la identificación y satisfacción de necesidades específicas del consumidor con dicha tecnología.

Cabe señalar que a partir de estos cambios la frontera entre bienes y servicios desaparece con este tipo de empresas, porque detrás de un producto especializado se encuentra una importante suma de actividades de investigación que ajustan el producto a los requerimientos del cliente. Lo que se ofrece no es un producto, sino el conjunto de diferentes servicios a la medida de las especificaciones del demandante.

Este tipo de empresas no se estructuran siguiendo los patrones de organización piramidal estrictamente jerarquizada de la empresa fabricante de productos estándar porque requieren desarrollar una comunicación fluida y clara entre los especialistas que la integran para encontrar la solución oportuna al problema adecuado. La información y la coordinación son vitales a fin de facilitar el intercambio permanente de experiencias, opiniones, problemas y soluciones.

Así, la representación gráfica de este tipo de empresas se parece a una telaraña. En el centro se colocan los analistas estratégicos, es decir, el personal que se encarga de establecer los nexos entre las otras unidades de especialistas. Estas organizaciones empresariales en forma de red cuentan con una gran adaptabilidad, carecen de grandes volúmenes de activos fijos y de personal de planta. Los miembros de la red tienen un poderoso estímulo creativo y la motivación que caracteriza a los grupos pequeños comprometidos en una tarea común.

En este sentido, y retomando nuevamente a Peter Drucker, se puede establecer que actualmente hay tres formas básicas de estructurar equipos de trabajo en las organizaciones:

1. El equipo "tradicional" como el equipo de béisbol, el equipo de médicos que operan a un paciente o la línea de montaje de Henry Ford, en donde los integrantes tienen posiciones fijas que nunca abandonan, de tal suerte que los miembros están en equipo, pero no trabajan como un equipo. Sin embargo, esta forma de organización presenta como ventajas a partir de la designación de tarea específicas propias a cada uno de los integrantes la especialización y la posibilidad de evaluarlos a partir del desempeño en dicha tarea. Así este tipo de equipo es ideal para las tareas de repetición con reglas estrictas.
2. El equipo de tipo fútbol o de orquesta sinfónica. Aquí se cuenta con un conjunto de especialistas, como en el caso anterior, pero que sí trabajan en equipo, ya que cada uno coordina su parte con el resto del grupo. Se requiere entonces de un director o entrenador así como reglas, pero la coordinación junto con el reglamento son mucho más flexibles que en el equipo tradicional.
3. El equipo de dobles de tenis. Es un equipo pequeño y autodisciplinado de no más de siete personas en el que los participantes ocupan una posición "preferida" más bien que fija, en donde se tiende a "cubrir" al compañero acomodándose tanto a sus destrezas como a las debilidades, así como a las exigencias cambiantes del juego, por lo que requiere que sus integrantes trabajen juntos durante largo tiempo para llegar a funcionar.

Pero como advierte Drucker, no se pueden mezclar estos tipos de equipo, ni se pueden ver como fases para un cambio organizacional paulatino.¹⁵³

3.2. La transnacionalización de la economía y el nuevo escenario internacional.

Las innovaciones tecnológicas junto con la adopción de una organización descentralizada y procesos flexibles de trabajo han permitido la internacionalización de las economías desarrolladas. Dicho proceso se ha visto

favorecido por la apertura de los mercados de los países subdesarrollados, ya que ellos representan nuevas fuentes de ganancias para el capital transnacional.

El capital se encuentra inmerso en un proceso de internacionalización arropado por una ideología basada en el liberalismo económico en donde las organizaciones empresariales se trasladan de un lugar a otro del globo sin considerar las fronteras nacionales, buscando solamente aprovechar las mejores condiciones de producción, en el marco de una combinación de las redes de empresas de amplia cobertura mundial.

Sin embargo, solamente se ha liberalizado y globalizado el capital financiero especulativo, mientras que el comercio de bienes y servicios ha tendido a la regionalización.

A la par de estos cambios, los Estados Unidos se erigen como los triunfadores de la Guerra Fría, pero este hecho marca también la declinación de su liderazgo económico junto con el surgimiento de otros polos como la Unión Europea y el Sudeste Asiático.

3.2.1. Los flujos financieros y comerciales internacionales.

El esquema liberal del comercio internacional se basa en la competencia perfecta a partir de las ventajas comparativas de cada país, que con un mínimo de regulación pública y la inexistencia de subsidios que alteren la capacidad competitiva, propiciarán la especialización de las naciones en ciertas ramas de la actividad económica, especialización que garantizará beneficios al interior de los países traducidos en la generación de ingresos y empleo.

La globalización, en el marco del esquema liberal, hace énfasis en la idea de que los controles de política económica de las naciones, con el tiempo, serán cada día menos eficaces ya que las normas y estándares de calidad, o las disposiciones de control ambiental pueden influir mucho más en la estructura, en

¹⁵³ Vid. Drucker, Peter. *Drucker. Su visión...op. cit.*, pp. 93 - 104; y del mismo autor. *La sociedad*

el volumen y en las corrientes del comercio internacional que el tipo y el monto de las restricciones arancelarias o no arancelarias a las importaciones.

La globalización de los mercados financieros es un hecho innegable desde mediados de la segunda mitad de los años ochenta. La especulación financiera y bursátil se vio favorecida además por el avance en las comunicaciones vía satélite que llevan a que los mercados financieros mundiales operen prácticamente a tiempo real:

Hoy los flujos de dinero no sólo son superiores a lo que fueron jamás las inversiones de cartera sino que son totalmente autónomos e incontrolables por cualquier entidad nacional o en gran medida por cualquier política nacional.¹⁵⁴

El capital gestionado institucionalmente a través de los fondos de inversión y de retiro ha aumentado en 1 100% a escala mundial desde 1970, y sólo en los Estados Unidos, los inversionistas institucionales poseían más de once mil billones de dólares en activos en julio de 1996.¹⁵⁵

Pero la mayor parte de los flujos financieros son producto de actividades especulativas y por tal no se dirigen a la inversión directa a largo plazo. Por ejemplo, del billón de dólares en divisas que se intercambian diario en los Estados Unidos, el 95% está compuesto por especulaciones que buscan obtener enormes beneficios rápidos derivados de las fluctuaciones en los tipos de cambio y de los diferenciales en las tasas de interés¹⁵⁶.

Este tipo de capital tiene una gran movilidad y puede abandonar una región o un país en un día, por ejemplo, en 1996, 93 mil millones de dólares ingresaron en Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Tailandia y Filipinas, y de

poscapitalista. Colombia, Editorial Norma, 1997, pp. 96 - 100.

¹⁵⁴ Drucker, Peter. *Su visión sobre...* op. cit., p. 137.

¹⁵⁵ Vid. Giddens, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la social democracia*. España, Taurus, 1999, p. 42.

¹⁵⁶ Vid. *Ibid.*, p. 174.

repente, en 1997 de los mismos países se dio una salida de 12 mil millones de dólares.¹⁵⁷

La súbita movilidad de grandes capitales genera incertidumbre en el comercio y las inversiones de largo plazo dirigidas a los países con monedas débiles ya que los bancos centrales nunca poseerán las reservas en divisas suficientes para soportar la presión de los especuladores que usan información privilegiada y otras formas de corrupción.

Por otra parte, y como hemos señalado, se han desarrollado redes internacionales de sistemas productivos como resultado de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, de la concertación de alianzas estratégicas entre las empresas, y de la utilización generalizada de redes de información y comunicación a nivel mundial que posibilitan una mayor velocidad en las transacciones. Con una organización tipo “red” las empresas pueden operar en diferentes países multiplicado el número de actores que se convierten en agentes importantes dentro del proceso y los productos, e incluso las mismas empresas, ya no posean nacionalidades distintivas.

Los productos resultado de la operación de estas redes, se presentan como una combinación de carácter internacional de ideas y actividades de especialistas en resolver problemas, identificarlos y coordinar servicios, incluidos, naturalmente, los financieros. Estas redes mundiales, sin embargo, se amparan bajo la bandera de la nación que más les convenga, es decir, que pueden ser ciudadanos leales de una nación si sus leyes les ofrecen protección, o en caso contrario, presentarse como extranjeras si son mayores la ventajas que obtienen al operar bajo esa condición.

Otro elemento importante del comercio internacional presente desde la década de los sesenta es la competencia oligopolística de los mercados internacionales, característica que en los años ochenta y noventa se acentuó con las fusiones, alianzas o asociaciones entre las grandes transnacionales, como una

¹⁵⁷ Vid. *Ibid.*, p. 175.

estrategia para la sobrevivencia en un entorno de crisis financiera, inestabilidad e incertidumbre. La naturaleza de estas asociaciones va desde los simples acuerdos de precios, hasta las fusiones accionarias, acuerdos tecnológicos, en inversión, de comercialización, etcétera. Así, el comercio internacional pasa de un comercio complementario y competitivo a la administración y control de mercados por medio de las alianzas entre competidores .¹⁵⁸

Según el modelo liberal el comercio internacional debe operar entre los países en función de los diferentes niveles que posean de los factores de la producción. No obstante, la mayor parte del comercio internacional ocurre entre los países desarrollados: por ejemplo, en 1992 las exportaciones de la Unión Europea eran el 38.5% de las exportaciones mundiales, y a pesar de ello, las dos terceras partes de las ventas de la Unión Europea quedan al interior de la propia región.¹⁵⁹

Los países desarrollados, además, por medio del uso de subsidios y de políticas comerciales selectivas intentan apropiarse de mayores cuotas de renta internacional a expensa de sus competidores.¹⁶⁰

También, si se toma en cuenta las consecuencias de la Revolución tecnológica en los procesos productivos, resulta que los países que detentan el monopolio de la innovación tecnológica (y que son los beneficiarios de dichos procesos) son principalmente Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón.

Estos elementos determinan el predominio de los países desarrollados sobre el comercio internacional de forma tal que cubren a comienzos de la década de los noventa el 76% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios.¹⁶¹

¹⁵⁸ Vid. Villareal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFIN-FCE, 1993, pp 78 - 80.

¹⁵⁹ Vid. Pipitone, Ugo. *Tres ensayos sobre...op. cit.*, pp 172 - 173; y Giddens, Anthony. *La tercera vía...op. cit.*, p. 41.

¹⁶⁰ Vid. Pipitone, Ugo. *Tres ensayos sobre...op. cit.*, p. 160.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 171.

No obstante, también a partir de la década de los noventa la presencia de América Latina en los circuitos del comercio internacional es mayor como resultado de la apertura de la región en la década anterior. Así, en 1990 las exportaciones de América Latina constituyen el 18.3% de las exportaciones mundiales, en 1991 el 20.3%, en 1992 el 23.1% y en 1993 el 24.7%.¹⁶²

Sin embargo, el verdadero aspecto que determina la especialidad que en la red de comercio mundial desempeña un país determinado se establece a partir de la ventaja que brinda para el desarrollo de dicha especialidad. Es decir, que la producción estandarizada de alto volumen se genera principalmente en los países con bajos salarios y con trabajadores no especializados, mientras que los bienes y servicios especializados de alta tecnología deberán generarse en "cualquier lugar" que cuente con los conocimientos y habilidades necesarios para su desarrollo.

3.2.2. La sociedad del conocimiento.

En la sociedad que se perfila para los países desarrollados, el conocimiento funge como el recurso productivo más importante porque, siguiendo a Peter Drucker¹⁶³, los factores tradicionales de la producción se pueden obtener casi en cualquier parte del mundo, siempre que haya conocimientos especializados; y los conocimientos sólo son productivos cuando se integran en una tarea común a través de la organización empresarial. Por tanto, en este modelo, el activo clave de las redes empresariales son los individuos que se encargan del análisis operacional, imaginativo y estratégico, además ellos son quienes reciben salarios más altos, y que en la dinámica de la red de intercambio internacional, no se encuentran laborando con una empresa exclusivamente y para toda la vida.

Así, en el Reino Unido, los sectores de la economía en los que aumentó el empleo entre 1961 - 1966 y 1976 fueron los sectores bancarios, financieros y de

¹⁶² *Ibid.*, p. 172.

¹⁶³ Drucker, Peter. *Drucker. Su visión sobre...op. cit.*, pp. 71 - 91.

seguros (52 % de crecimiento), los sectores profesional y científico (56 %), los servicios varios (17%) y la administración pública y de defensa (20%).¹⁶⁴

Para Robert Reich, en la sociedad que se está construyendo habrá tres tipos de trabajos.¹⁶⁵

Los servicios rutinarios de producción. Se presentan en las empresas que desarrollan todavía bienes de consumo y comprenden a los operadores de la línea de ensamblaje, y a sus supervisores. En esta categoría también se incluye a los trabajadores que se dedican a procesar datos con métodos rutinarios. Estos trabajadores saben leer y efectuar cálculos simples; son leales y cumplen con las directivas; el salario se puede fijar en base al tiempo o al rendimiento laboral.

Los servicios de persona. Son tareas rutinarias similares a las anteriores, pero estos trabajadores están en contacto con los clientes y, por lo tanto, deben tener como característica necesaria un trato afable, es decir que deben ser corteses y serviciales.

Los servicios simbólico - analíticos. En esta categoría se contemplan a los analistas especializados. Rara vez establecen contacto directo con los destinatarios de su labor, tienen socios y colegas en lugar de jefes, y su ingreso depende de la capacidad que demuestren para identificar y resolver problemas. Trabajan de manera individual o en pequeños grupos y es muy importante el intercambio de opiniones para asegurar el mejor uso de los conocimientos.

A consecuencia de este modelo de sociedad, la educación se erige como la preocupación principal de las sociedades desarrolladas, siendo la educación escolar su institución clave. Una persona educada será la que haya aprendido a aprender y que durante toda su vida continúa aprendiendo conocimiento útil para la acción, es decir, siempre enfocado hacia resultados:

¹⁶⁴ AAVV. *El mundo del siglo XX*. Barcelona, Aguilar, Tomo 6, p. 98.

¹⁶⁵ Reich, Robert. *El trabajo de...op. cit.*, pp. 171 - 182.

El conocimiento tradicional era general. Lo que hoy consideramos conocimiento es necesariamente altamente especializado. Antes nunca hablábamos de un hombre o una mujer ‘de conocimiento’; hablábamos de una persona educada. Las personas educadas eran generalistas. Sabían lo suficiente como para hablar y escribir sobre muchas cosas, lo suficiente como para entender muchas cosas. Pero no sabían lo bastante como para *hacer* alguna cosa particular. [...] En efecto, en la universidad de nuestros días las tradicionales personas educadas no se consideran educadas en absoluto. Se menosprecian como diletantes.¹⁶⁶

De esta forma, en las sociedades desarrolladas, se considera valiosa la capacidad de utilizar eficaz y creativamente el conocimiento para integrar costos bajos y resolver problemas en la actividad productiva de la organización, facultad que un título profesional no necesariamente garantiza, pero dicha aptitud, sin embargo, solo puede ser adquirida por medio de la formación escolar, ya que la escuela es el espacio en el que se reproducen las condiciones propias para la producción y aplicación de conocimientos.¹⁶⁷

Además el conocimiento no es barato, como lo muestran las siguientes cifras: en los países desarrollados la escolaridad formal ocupa una décima parte del PIB, mientras que la investigación y el desarrollo va del 3 al 5%; las empresas de dichos países gastan otro 5% en capacitación y actualización.¹⁶⁸

Sin embargo, en tal modelo de sociedad puede terminar otorgándose mayor énfasis en un grado académico formal más que en la capacidad para la acción. También, en contrapartida, se puede caer en el error de sobrevalorar el conocimiento práctico y subestimar la importancia del conocimiento teórico y del “conocimiento por el conocimiento”.

Otro de los problemas que enfrenta esta sociedad es la de un conflicto entre los intereses de la minoría de los trabajadores de conocimientos y las necesidades de la población que se gana la vida en los servicios rutinarios de

¹⁶⁶ Drucker, Peter. *La sociedad...op. cit.*, p. 51. Cursivas en el original.

¹⁶⁷ Vid. Reich, Robert. *La riqueza de...op. cit.*, pp. 221 - 135, en donde se describen las condiciones en que se educan y laboran los analistas especializados.

producción y de atención a clientes, junto con las reivindicaciones de los subempleados en el sector informal de la economía y las masas desempleadas.

Los salarios por encima del valor de mercado derivados del contrato social de la posguerra, ya sea con salarios altos como en los Estados Unidos, ya con una serie de prestaciones y seguros como en Europa occidental, (como señalamos en el capítulo anterior), dieron a los trabajadores un incentivo para cooperar “voluntariamente” con su empleador, y con su país contra la amenaza comunista. Pero, con la quiebra del socialismo real y sin el desafío político de sindicatos poderosos, los salarios altos ya no son necesarios.

Además, en el marco de la introducción de “robots” y otras innovaciones tecnológicas en procesos productivos flexibles que producen servicios a la medida del cliente y, que por tal, se fabrican bienes en pequeñas cantidades, ya no se contrata a operarios de tiempo completo por largos periodos.

Con los trabajadores eventuales las compañías consiguen costos de mano de obra más bajos, ya que dichos trabajadores no cuentan con beneficios laborales por lo que se reduce el costo de la producción de manufacturas.

Otro factor que presiona en la baja del monto de los salarios de los trabajadores es el incremento en la oferta de la mano de obra. Ya sea por motivaciones políticas (refugiados), económicas (emigrantes que buscan trabajo) o incluso ecológicas (de los que huyen de territorios desolados por causas naturales o humanas), los flujos de personas provenientes del Tercer Mundo y del antiguo bloque comunista son constantes y en aumento hacia las naciones ricas de occidente.

Como señala Lester Thurow, con la presión de este enorme ejército de reserva de hombres y mujeres la motivación de los trabajadores para cooperar

¹⁶⁸ Vid. Drucker, Peter. *La sociedad...op. cit.*, pp. 202 - 203.

con su empleador ahora se basa en el miedo a ser despedido en una economía de salarios reales declinantes.¹⁶⁹

Con varones menos capacitados para ser el principal sostén del hogar, con niños que necesitan una educación más costosa durante periodos de tiempo más largos y con cada vez menos oportunidades para que los hijos jóvenes contribuyan al ingreso familiar con empleos de medio tiempo o temporarios, los costos de mantener a una familia están subiendo desmedidamente al mismo tiempo que la capacidad adquisitiva del ingreso familiar está decayendo.¹⁷⁰

Las personas que nacen en países pobres con ritmos rápidos de crecimiento poblacional van a morir en naciones pobres.

3.2.3. El nuevo escenario internacional.

Sobre el nuevo orden económico y social se levanta un orden político internacional multipolar, en el cual se aprecia la reducción gradual del poder hegemónico de Estados Unidos y la formación de nuevos bloques económicos regionales, y como comenta Lester Thurow:

El liderazgo norteamericano del capitalismo mundial de posguerra surgió espontáneamente de la misión de las fuerzas armadas de los Estados Unidos a fines de la Segunda Guerra Mundial. En un sentido muy real la economía norteamericana era la economía mundial. Todo el mundo tenía que comprar o vender a los Estados Unidos, ya que allí estaba la única gente con dinero para gastar y tenía casi dos tercios de la capacidad de producción industrial del mundo. En vista de que los Estados Unidos habían desarrollado armas atómicas y tenían la única economía no comunista capaz de financiar una institución castrense, no podía existir otro líder militar.¹⁷¹

¹⁶⁹ Thurow, Lester. *El futuro del capitalismo*. Argentina, Javier Vergara, 1996, p. 42.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 45

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 153.

La confrontación de la Guerra Fría, como ya hemos mencionado, produjo una lucha por la hegemonía del mundo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en la cual resultó victorioso el primero.

Pero, siguiendo a Modesto Seara Vázquez¹⁷², podemos señalar que con la desaparición de la URSS los Estados Unidos quedaron en una situación tal en que no pueden utilizar su armamento nuclear en contra de los demás países desarrollados, ya que no son sus enemigos ideológicos, ni contra el resto de las naciones, porque para ello basta la superioridad de sus armas convencionales.

Frente al costo económico que representa el mantenimiento de su aparato militar, tanto nuclear como convencional, al gobierno norteamericano se le presentan dos opciones:

- a) Empeñarse en mantener sus compromisos internacionales, como primera potencia, a costa de un endeudamiento progresivo, destinado a cubrir los gastos que genera el despliegue de sus tropas en cualquier parte del mundo, gastos que pueden llevar a los Estados Unidos a una situación similar de crisis económica que destruyó a la URSS.
- b) Sanear su economía reduciendo los gastos, no sólo para evitar un creciente endeudamiento, sino también para iniciar un programa de eliminación progresiva del déficit. Eso sólo puede lograrse si Washington abandona los compromisos que ha asumido en el mundo.

Un elemento de naturaleza interna que presiona poderosamente hacia la modificación de la política exterior estadounidense en su papel de "policía del mundo" radica en que para desempeñar dicha tarea deben estar dispuestos, cuando sea necesario, al uso de la fuerza, situación que siempre implica el riesgo de la muerte de algunos de sus efectivos. Estas muertes, y sobre todo a partir de la derrota en Vietnam, son intolerables para un electorado que no comprende la

¹⁷² Seara Vázquez, Modesto. "Globalismo y regionalización". En Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Paradojas de un mundo en transición. Seminario Internacional*. México, SRE, 1993, pp. 34 - 36.

amenaza que para la seguridad nacional representan conflictos locales muy distantes de sus fronteras.

Además, en cuanto al liderazgo de los Estados Unidos en materia económica, Lester Thurow advierte que:

Desde el punto de vista de preservar el liderazgo mundial, se podría argumentar con firmeza que los norteamericanos deberían hacer lo que sea necesario dentro del país y en el exterior para preservar el valor del dólar y mantener su papel como la moneda de reserva mundial. Si el dólar pierde su posición como la moneda de reserva, los Estados Unidos pierden gran parte de su libertad de acción.¹⁷³

Así, sin el uso de tropas y dinero la capacidad del liderazgo norteamericano se ve seriamente mermada.

Por otra parte, encontramos en la dinámica actual procesos que operan entre un regionalismo en la forma de bloques comerciales que pretenden cerrarse y la globalización que aspira a un libre mercado internacional de todos los factores de la producción. Con base en factores de tipo económico, geopolítico, tecnológico, etcétera, los gobiernos de algunos grupos de países, en diferente grado, se han enfrascado en un proceso de integración económica e incluso política y de defensa. En estos procesos destacan dos figuras: las Zonas de Libre Comercio y el Mercado Común.

La Zona de Libre Comercio es el resultado del esfuerzo emprendido por un grupo de países que tomando en cuenta sus disparidades, liberalizan gradualmente el flujo de bienes, servicios, insumos y capitales a través de la disminución o remoción de barreras arancelarias y con barreras uniformes para todos los países que no participan en dicho acuerdo. El Mercado Común, por su parte, busca el libre flujo de los factores de la producción entre los países que integran dicho mercado; sin embargo para esto se requiere un amplio grado de

¹⁷³ Thurow, Lester. *El futuro del...op. cit.*, p. 164.

coordinación de políticas fiscales, monetarias, industriales y sociales. Este tipo de acuerdo sienta las bases hacia la integración política.¹⁷⁴

La Unión Europea tiene sus antecedentes como un Mercado Común, el cual, a su vez tiene origen en el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en la que participaron Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.¹⁷⁵ El proceso de consolidación de la Unión Europea determinó la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre los Estados Unidos, México y Canadá.¹⁷⁶ Mientras que en Asia Oriental pareciera ser que se perfilan una o varias regiones económicas.¹⁷⁷

A través de estos procesos de regionalización económica los países buscan hacer frente a los retos que significa el escenario económico de fines del siglo XX. Sin embargo, junto con estos procesos de regionalización se registra la desintegración de algunos Estados (la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia) y fuertes movimientos autonómicos como en España (el País Vasco, Cataluña y Galicia), Francia (Córcega y Bretaña), Canadá (Quebec), por mencionar algunos. Aquí es pertinente anotar un comentario formulado por Modesto Seara en torno a esta situación:

En realidad lo que está ocurriendo es una variedad de fenómenos que no pueden calificarse de igual modo. Es distinto lo que sucede con la desmembración de imperios anacrónicos (Unión Soviética) y lo que pasa con el reajuste de delimitaciones fronterizas falsas que habían, por la vía imperial o hegemónica, intentado fusionar pueblos diferentes, como sucedió en Yugoslavia, Checoslovaquia, Eritrea, etc. Muchos de los Estados llamados nacionales son en realidad multinacionales y, debido a que la cohesión que los mantenía unidos estaba basada en la

¹⁷⁴ Vid. Almada, Carlos. "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, p. 256.

¹⁷⁵ Sobre el proceso de consolidación de la Unión Europea vid. Moreno, Roberto et al. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México, IAPEM, 1996, pp. 39 - 48.

¹⁷⁶ Sobre el proceso de negociación del TLCAN vid. Moreno, Roberto et al. *La administración estatal y...op. cit.*, pp. 67 - 118.

¹⁷⁷ Vid. Drucker, Peter. *Drucker. Su visión sobre...op. cit.*, pp. 169 - 203.

violencia y la represión y no en el consenso y la tolerancia, es explicable que en ellos se generen tensiones.¹⁷⁸

Estos países “nuevos” con su independencia cultural y política, en el marco de los flujos comerciales, pueden integrarse a las regiones económicas (como el caso de Croacia y Eslovaquia), o bien defienden su soberanía arropados en ideologías raciales o religiosas del proceso globalizador.

Otra característica más del actual escenario internacional es un reconocimiento de la naturaleza esencialmente mundial de muchos de los problemas contemporáneos, que no pueden ser abordados ni mucho menos resueltos por los países de forma aislada, problemas tales como la migración, el medio ambiente, el narcotráfico, etcétera. Sin embargo, aunque los gobiernos de la mayor parte de los países reconocen que no tienen la capacidad para solucionar muchos de los problemas a los que se enfrentan, prefieren buscar remedios a través de la negociación bilateral con otros países, para no verse forzados a hacer concesiones a una institución global que implique el abandono de parte de su soberanía.

No obstante, todo tipo de negociación puede considerarse una prueba de fuerza en la que si surgen acuerdos, éstos responderán mayormente a los intereses de la parte más fuerte, y en ellas irá inevitablemente, en el plano internacional, una cesión de soberanía de la parte más débil. En esta situación, nada garantiza que en el nuevo escenario internacional la interdependencia entre las naciones se caracterizará por ser de mutuo beneficio:

Por el contrario, la creación de una institución global, con facultades para tomar decisiones, se haría sobre la base de concesiones mutuas, y las pérdidas de soberanía nacional serían compensadas por el derecho a participar en la toma de decisiones a nivel global.¹⁷⁹

Se hace patente así la creciente necesidad y conveniencia de instituciones que en su propia esfera de acción trasciendan a las unidades nacionales para

¹⁷⁸ Seara Vázquez, Modesto. “Globalismo y...op. cit.”, p. 33.

implementar soluciones a problemas comunes. Estas instituciones deberán tomar decisiones y actuar en una amplia gama de áreas que tendrán que pasar por encima de las soberanías nacionales.

Por tanto, si ha de erigirse una nueva estructura supranacional, el acatamiento de sus decisiones debe ser universal o no tendrá razón de existencia. Hasta ahora los regímenes regulatorios internacionales han sido garantizados por un poder hegemónico: la Gran Bretaña hasta el inicio del siglo XX, y a partir de esa época y hasta el fin de la Guerra Fría los Estados Unidos.

La creación de unidades políticas transnacionales probablemente enfrentarán los mismos problemas contradictorios que tuvieron en su formación los Estados nacionales, ya que "por una parte, su propósito es preservar una estructura en la cual algunos se benefician más que otros en un sistema económico particular, aún cuando el sistema, como en este caso, es de alcance mundial. Pero por otra parte esa estructura solo puede ser preservada si todos los participantes se adhieren a ella, lo cual harán sólo si consideran como legítimas sus decisiones".¹⁸⁰

En cuanto al criterio de utilidad que presentan actualmente las instituciones internacionales para los Estados sugiere que, éstas son concebidas como agencias de servicios, es decir que pueden ser consideradas como canales por medio de los cuales los Estados se prestan servicios mutuamente; o como cuerpos burocráticos creados y mantenidos por los Estados para proveer de servicios a sus miembros:

Los estados más desarrollados se apoyan en los servicios internacionales para facilitar la conducción de su diplomacia y de su comercio internacional; y los menos desarrollados esperan de las agencias internacionales la movilización de asistencia sin la cual no podrán sobrevivir. Las organizaciones internacionales son elementos suplementarios del sistema mundial destinados a

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁸⁰ Wolfe, Alan. *Los límites de...op. cit.*, p. 240.

hacer por los estados algunas de las cosas que éstos no pueden realizar por sí mismos.¹⁸¹

Finalmente, en el nuevo escenario internacional cabe destacar la participación de un mayor número de actores. Ya hemos señalado que los sectores privados de las naciones intervienen de manera activa en cuestiones de carácter internacional. Estos nuevos actores son, junto a las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales e incluso partidos y grupos políticos que buscan alianzas con organizaciones de otros países con fines similares a los suyos en un intercambio de experiencias e incluso en la búsqueda de apoyo, sobre todo, financiero.

3.3. Globalización y poder político.

Los procesos de globalización y de regionalización han planteado una serie de cambios importantes en la naturaleza de la forma de organización del poder político que conocemos como Estado, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Con la globalización como fondo, y a partir de las ideas neoliberales, se busca la reducción del Estado “al mínimo” a fin de que las demandas de la sociedad sean atendidas de manera especializada en el mercado por agentes nacionales o internacionales, ya que éste es un instrumento más eficiente para la distribución de valores escasos que el Estado.

Sin embargo, hechos como la concentración de la riqueza, la inseguridad, la educación, e incluso el fomento a la investigación científica y el desarrollo del conocimiento son problemas que deben ser atendidos sin destruir a la sociedad y a los individuos que la integran, función en la que el mercado, por su naturaleza, no cuenta con los atributos para desempeñar por sí mismo.

¹⁸¹ Claude Jr., Inis L. *States and the global system (Politics, law and organization)*. Londres, Mc Millan Press, 1988, p. 129; citado por Ianni, Octavio. *Teorías de la globalización*. México, Siglo XXI-UNAM, 1996, p. 51.

Ante un mundo tan complejo, las recetas abstractas y de aplicación general no se han mostrado a la altura de las expectativas y demandas del ciudadano real, por lo tanto se necesita de un Estado que se adapte al mundo dinámico, que sepa convivir e incluso combinar su actividad con otros actores (nacionales o internacionales, públicos o privados) a fin de lograr la atención de los problemas de los diferentes grupos que integran a las sociedades heterogéneas de fines de siglo.

El paradigma burocrático se muestra tan incompetente como el paradigma que coloca al mercado por encima de cualquier otra instancia. La respuesta que la experiencia reciente ha dejado es la necesidad de construir un “Estado inteligente” con una administración pública dinámica y bien coordinada que permita adoptar principios y técnicas a las problemáticas particulares que en cada país presenta la regionalización y la globalización.

3.3.1. La occidentalización del mundo.

La progresiva integración mundial de las economías y el desarrollo tecnológico en las comunicaciones y el transporte, nos hacen más conscientes de lo que pasa en otros lugares. Pero, al mismo tiempo, también va llevando, de modo imparable, a la uniformación de valores y actitudes. En este sentido Francis Fukuyama, apunta:

Todos los países que se modernizan económicamente han de parecerse más unos a otros: han de unificarse nacionalmente en un Estado centralizado, han de urbanizarse, sustituyendo las formas tradicionales de organización social, como la tribu, la secta y la familia, por formas económicas racionales, basadas en la función y la eficiencia, y han de proporcionar educación universal a sus ciudadanos [...] Además, la lógica de la ciencia natural moderna parece dictar una evolución universal en dirección al capitalismo.¹⁸²

¹⁸² Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Citado por Díaz Alonso, Arturo. “El mito de la globalización”. En *Revista de Contaduría y Administración*, México, UNAM, núm. 192, enero-marzo, 1999, p. 6.

Es de esta suerte que vivimos inmersos en un proceso de occidentalización del mundo, es decir, que las sociedades del resto del globo terminarán por adoptar, tarde o temprano, las instituciones¹⁸³ predominantes en Europa Occidental y en los Estados Unidos.

Siguiendo a Luis Aguilar Villanueva, que a su vez retoma a Weber, el concepto de racionalidad pretende haber capturado lo propio y original de las instituciones de la sociedad occidental moderna. Racionalidad es calculabilidad en el actuar, es decir, que “es posible calcular de antemano los fines que son realizables (y la magnitud de las consecuencias que resultan de su realización) a través de y con base en la causalidad propia de los medios que, por lo demás, son en principio disponibles y accesibles para todos”.¹⁸⁴

Los principios que forman la base de la organización de la sociedad occidental son:

1. Con la ciencia la sociedad occidental desmonta analíticamente a la naturaleza en variables cuantificables que permiten su cálculo y control.
2. A través del derecho otorga a cada actor social iguales derechos y obligaciones.
3. La producción capitalista reduce a todos los elementos participantes en el proceso de producción de bienes y servicios a “unidades monetarias” equivalentes, permitiendo así calcular la rentabilidad de las inversiones y el monto de utilidades en los intercambios.

¹⁸³ “En el sentido más amplio del término, las instituciones son el conjunto de *reglas* que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto, es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes”. Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, mimeo, 1998, p. 56. Cursivas en el original.

¹⁸⁴ Aguilar Villanueva, Luis. “En torno del concepto de racionalidad de Max Weber” En Olivé, León. *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología*. México, Siglo XXI-UNAM, 1988, p. 82.

Estos principios han logrado traducir y reducir todos los componentes de la producción e interacción social general a unidades de un mismo valor unívoco y homogéneo, permitiendo así el cálculo y control del mundo.

Finalmente, los sujetos encargados de la función de cálculo recae en el empresario capitalista y el dirigente político del Estado. “La aparición de estos dos sujetos protagónicos de la sociedad moderna se debió principalmente, en el caso del empresario, a la expropiación/monopolización de los medios de la producción y, en el caso del gobernante, a la expropiación/monopolización de los medios de la violencia física y de la administración pública”¹⁸⁵.

El capitalismo en su expansión por el mundo es concebido como un proceso civilizatorio que se acomoda o combina con otras formas de organización de vida y trabajo de las más diferentes sociedades, naciones, culturas y civilizaciones, pero en general predomina. Cuando irrumpe la organización empresarial capitalista en las sociedades no occidentales tiende a modificar las instituciones establecidas si éstas son un obstáculo para el logro de su objetivo: la ganancia. Octavio Ianni señala que seis requisitos básicos para el funcionamiento de la organización empresarial son:

- 1) apropiación de todos los bienes materiales de producción (la tierra, los aparatos, los instrumentos, las máquinas, etc.), como propiedad de libre disposición por parte de empresas lucrativas autónomas [...];
- 2) la libertad mercantil, o sea, la libertad de mercado frente a toda limitación irracional de intercambio [...];
- 3) técnica racional, o sea, contabilizable al máximo y, en consecuencia, mecanizada, [...];
- 4) derecho racional, es decir, derecho calculable, para que la explotación económica capitalista se procese racionalmente es necesario que confíe en que la justicia y la administración seguirán determinadas normas [...];
- 5) trabajo libre, esto es, que existan personas, no sólo en su aspecto jurídico sino también en el económico, obligadas a vender libremente su actividad en un mercado [...];
- 6) comercialización de la economía, bajo cuya denominación se comprende el uso

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 83.

general de títulos de valor, para los derechos de participación en las empresas e igualmente para los derechos patrimoniales.¹⁸⁶

Poco a poco, todos los círculos de la vida social, de la empresa a la escuela, del mercado al Estado, de la iglesia a la familia, son organizadas en términos de calculabilidad, contabilidad, eficacia, productividad, lucratividad. De esta suerte, con la occidentalización de las sociedades “atrasadas” más personas entrarán en el mercado mundial a costa de sus identidades culturales pero, ganarán la capacidad para interactuar con cualquier persona en la faz del globo.

En este proceso tienen un papel destacado las élites deliberantes ya que inducen al pueblo a realizar directrices que posibiliten la ejecución de los objetivos y medios de occidentalización, de ahí la necesidad de modificar o crear instituciones, alfabetizar, profesionalizar, urbanizar, secularizar, etcétera. La globalización de los grupos y clases dominantes, que se comunican y articulan cada vez más en el plano mundial, también es aplicable para los grupos y las clases subalternas:

Música de *rock*, aparatos y Coca-Cola han forjado una nueva sociedad, paralela y temporal -mientras dura la juventud-, y ha creado lo que el historiador africano Joseph Ki - Zerbo llama “*homo coca-colen*”. Estas nuevas tribus constituyen un fenómeno mundial. Se sienten fuertemente atraídas por la sociedad de consumo, sin tener, en la mayoría de los casos, acceso financiero a ella.¹⁸⁷

La industria de la cultura popular es el negocio de la entretención que busca ajustarse al gusto masivo de variados públicos, en distintas partes del mundo desembocando una cultura donde todo se mezcla en el mercado. La industrialización de la cultura norteamericana ha traspasado las fronteras e inundado los mercados mundiales. Según datos recientes, la sola industria de la entretención de los Estados Unidos ha pasado a ser el segundo exportador de ese país después de la industria aeroespacial, así, a comienzos de los años noventa,

¹⁸⁶ Weber, Max. *Historia económica general*. México, FCE, 1956, pp. 236-238; citado por Ianni, Octavio. *Teorías de...op. cit.*, p. 94.

¹⁸⁷ King, Alexander y Schneider, Bertrand. *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*. México, FCE, 1991, p. 160. Cursivas en el original.

un 79% de las exportaciones de filmes y programas de televisión provenían de los Estados Unidos.¹⁸⁸

3.3.2. Paradojas del capitalismo globalizado.

Con el capitalismo se abrió una brecha entre la función del productor y consumidor creando una personalidad dual, es decir, que la misma persona que como productor era aleccionada por la familia, la escuela y la sociedad en general a renunciar a la gratificación, a ser disciplinada, controlada, moderada, obediente, a ser un jugador de equipo, era simultáneamente aleccionada, como consumidor, a buscar la gratificación instantánea, a ser hedonista, más que calculadora, a prescindir de la disciplina, a perseguir su placer individual.

A lo largo de la historia, en la medida en que se desarrolla el capitalismo, el ascetismo parece declinar y el consumismo hedonista a crecer. Así, poco a poco, el consumismo se constituye en dinamizador de las acciones, las relaciones, las instituciones y organizaciones sociales, con extensión local, nacional, regional y mundial:

En el capitalismo nadie puede decidir que un individuo debería consumir menos e invertir más. Los individuos tiene todo el derecho de consumir su ingreso total o incluso consumir más que su ingreso total utilizando las hipotecas o los préstamos crediticios. Si todos los individuos eligen no ahorrar, la sociedad en su conjunto no puede crecer, pero ese todavía es el derecho del individuo. El capitalismo no es una doctrina que prometa un máximo crecimiento. Solamente promete satisfacer las preferencias individuales.¹⁸⁹

No existe un “deber social” en el capitalismo. Las decisiones individuales son las que contribuyen a elevar el bienestar general. Los mercados capitalistas pueden suministrar eficientemente todos los bienes y servicios que los seres humanos desean o necesitan, si bien el mercado es eficiente en la asignación de recursos productivos, es miope para determinar las prioridades del largo plazo.

¹⁸⁸ Vid. Brünner, José Joaquín. *Globalización cultura y posmodernidad*. Chile, FCE, 1998, p. 151.

¹⁸⁹ Thurow, Lester. *El futuro del...op. cit.*, p. 312.

Los mecanismos de mercado no pueden por sí solos con problemas mundiales que requieren una aproximación estratégica o implican cuestiones de distribución. No pueden resolver por sí solos problemas relacionados con la energía, el ambiente, la investigación fundamental o la equidad.

El mercado responde solamente al ¿qué y cómo producir?, y el problema de la sociedad está en para quién producir en un mundo que parte de oportunidades y mercados imperfectos. La libre competencia entre desigualdades y mercados imperfectos lleva, en lo social, a un darwinismo donde sobrevive el más poderosos y no necesariamente el más apto:

El mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo el bienestar y, que esta tarea, contando con el mercado, corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y, necesariamente, a las propias comunidades pobres.¹⁹⁰

Sin una organización social todos tienen un incentivo para medrar a costa ajena, disfrutando de todos los beneficios que existan sin ningún esfuerzo para preservar el sistema que hace que los beneficios existan. Todas las personas son individualmente racionales, pero el resultado neto es una irracionalidad colectiva.¹⁹¹ La especulación financiera internacional constituye un ejemplo particularmente elocuente de los excesos de las fuerzas del mercado atezadas por la obsesión del beneficio en cualesquiera circunstancias.

Sólo la intervención pública, basada en procesos políticos y, frecuentemente, utilizando los mecanismos de mercado como un instrumento de política pública, pueden enfrentarse a estos problemas. Además, el gobierno ha integrado a los excluidos por el mercado, y como revisamos en el capítulo anterior, los Estados del Bienestar son los que generaron a la clase media, no el mercado:

¹⁹⁰ Zorrilla, Pedro. "Reestructurando el Estado para la lucha por la superación de la pobreza". Citado por Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, p.26.

¹⁹¹ Vid. Thurow, Lester. *El futuro del...op. cit.*, p. 321.

El concepto de libertad con justicia social es básico desde el punto de vista de la viabilidad de los sistemas, en cuanto a que el funcionamiento económico basado en el libre mercado, si no integra a los beneficios del crecimiento a toda la población, ésta, por estar marginada del mercado, genera creciente demanda social y presiones políticas, auspiciando crisis de gobernabilidad. La inestabilidad política no permite que opere el motor fundamental del crecimiento capitalista: la inversión. El riesgo político aumenta en los países con grandes desigualdades, dejando al sistema frente a dos opciones. La democracia o el autoritarismo.¹⁹²

Las sociedades eficaces procuran mantener una combinación de acciones individuales y comunitarias para que puedan subsistir y prosperar. Lester Thurow¹⁹³ en este sentido comenta que las sociedades exitosas tienen que reunirse alrededor de una historia convincente con una ideología de sustentación, mismas que permitirán formular metas comunes en pos de las cuales trabajen los miembros de la sociedad. El capitalismo, como un proyecto que proclamar el interés individual en aprovechar al máximo el consumo personal, por sí mismo no cuenta con principios que puedan mantener unida a una sociedad.

Sin una visión de futuro los gobiernos pierden su capacidad para imponer costos a los ciudadanos y para desarrollar tareas que harán mejorar las condiciones de vida, y se produce entonces una parálisis económica y social; situación en la que grupos e individuos intentan imponer microprogramas que buscan su propio beneficio.

En la era de las empresas - red de alto valor, el gobierno tendrá que proveer a las sociedades de tres elementos clave: las habilidades humanas, la tecnología y la infraestructura. Por ejemplo, en ninguna nación desarrollada su población ha llegado a ser ilustrada sin un sistema educativo obligatorio financiado por el sector público.

El llamado "capital humano", o sea, los conocimientos y habilidades de los individuos, es diferente del capital físico en tres aspectos:

¹⁹² Villareal, René. *Liberalismo social y...op. cit.*, p. 34.

¹⁹³ Vid. Thurow, Lester. *El futuro del...op. cit.*, p. 273.

1. El capital humano no se puede poseer como propiedad.
2. Las inversiones en capital humano requieren plazos más largos de lo que puede permitirse el capitalismo.
3. Estas inversiones se deben realizar en un contexto social por encima de la orientación individualista del capitalismo.

Además de capital humano, los países deben contar con “capital social”, es decir, la capacidad de las personas para asociarse y desarrollar su actividad con el fin de alcanzar objetivos y metas comunes. Las sociedades eficientes necesitan mantener los dos aspectos de la humanidad en equilibrio: el hombre actúa por interés propio y por interés común. El problema es descubrir la mejor combinación de acciones individuales y comunitarias que permitan a una sociedad subsistir y prosperar. Al capitalismo se le va a pedir hacer ajustes deliberados en la estructura institucional para alentar a los individuos, las empresas y los gobiernos a tomar decisiones a largo plazo.

3.3.3. Las tareas del poder político.

Ya hemos visto a lo largo de este trabajo que las esferas económica y política interactúan muy estrechamente, por tal, el aparato estatal es llevado a reorganizarse según las exigencias del funcionamiento mundial de los mercados, de los flujos de los factores de la producción y de las alianzas estratégicas entre corporaciones.

El éxito de las empresas transnacionales depende en buena medida de la eficacia de las instituciones de los que fueron el algún momento sus países de origen. A escala mundial la competencia entre organizaciones empresariales es en realidad una competencia entre naciones. En un entorno como el que hemos analizado en el presente capítulo, es evidente que una empresa competitiva en el comercio internacional es el resultado visible de una compleja relación entre un sistema educativo, burocracia gubernamental, centros de investigación, sistemas

distributivos, etcétera. En suma, las sociedades exitosas se basan en la capacidad para integrar las energías individuales y grupales que las conforman.

Cambiar sin una crisis es lo que un buen liderazgo y una buena administración son capaces de hacer. Pero uno de los aspectos más evidentes de la fragilidad humana es una concentración en lo inmediato, con una atención escasa a las consecuencias futuras. Esto se aplica a las organizaciones tanto como a las personas.

Los sistemas sociales antiguos y bien establecidos por lo general tienen que mostrar un fracaso visible antes de que sea posible adaptarlos a una nueva situación. Sin un fracaso evidente la mayoría de las mentes están cerradas casi todo el tiempo. El fracaso abre las mentes para pensar acerca de las nuevas maneras de hacer las cosas. Sin embargo, a los gobiernos no les gusta el cambio, y muchas veces reaccionan solamente a los síntomas del mismo con acciones tardías caracterizadas por su prudencia y basadas en fórmulas previamente probadas (como durante la crisis de 1929).

Para cuando finalmente se impone la necesidad de cambiar, una efectiva intervención estatal en la aplicación de estrategias innovadoras debe sustentarse en un grado de autonomía del Estado frente a la sociedad que le permita instrumentar políticas a través de un aparato burocrático eficiente. En este sentido, y como señala Peter Drucker “En estos últimos años, se ha puesto de moda ser antigobiernista. Pero esto no funcionará. Necesitamos un gobierno fuerte, eficiente. En realidad, en los próximos decenios podemos esperar más gobierno, no menos. Las nuevas tareas -proteger el medio ambiente, acabar con los ejércitos privados y el terrorismo internacional, hacer efectivo el control de armamentos- son todas tareas que requieren mas gobierno, no menos gobierno. *Pero requerirán un gobierno diferente*”.¹⁹⁴

Con los cambios introducidos por el gobierno de Reagan se percibió a la democracia como una fuerza que debe conquistar a la burocracia para tratar de

¹⁹⁴ Drucker, Peter. *La sociedad...op. cit.*, p. 174. Cursivas en el original.

instrumentar procesos provenientes de prácticas empresariales privadas en la prestación de servicios con el propósito de que el gobierno trabaje de manera similar al sector privado. También se planteó con más fuerza en el ámbito académico la necesidad de redefinir el objeto de estudio de la Administración Pública pasando de la tradicional institución gubernamental en un marco nacional, al estudio de las organizaciones públicas en un contexto global. Así como ha pasado el sector empresarial del control vertical a la descentralización y la explotación del conocimiento, la administración pública debe renovarse para hacer frente a las transformaciones en la naturaleza del gobierno nacional.

El cambio y la innovación en la estructura y funcionamiento del gobierno como objeto de los estudios administrativos muestra su última versión en la obra *Un gobierno más efectivo y menos costoso. El Informe de la National Performance Review (Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review)* que publicó el vicepresidente Al Gore en 1994. Dicho documento tiene como bases las ideas desarrolladas por Osborne y Gaebler así como las propuestas de Barzelay.

Michael Barzelay en 1992 en su obra *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública (Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government)* sostiene la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos. Propone un paradigma posburocrático que para su puesta en marcha requiere el cambio de valores en la organización burocrática. Los siguientes pares de proposiciones resumen las principales líneas del cambio de una cultura burocrática tradicional, a una cultura en que predominan, como en la organización empresarial globalizada, una gestión de calidad enfocada a las necesidades del cliente:¹⁹⁵

- i. Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.

2. Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
3. Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
4. Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
5. Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
6. Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
7. Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
8. Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
9. Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

¹⁹⁵ Barzelay, Michel. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, FCE-CNCP y AP, 1998, p. 47.

Cualquier organización que se enfoque en las necesidades del cliente tiene más posibilidades de sobrevivir en un medio de intensa competencia.

Mientras que por su parte David Osborne y Ted Gaebler en 1992 publicaron *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público* (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*), en donde proponen diez medidas sustantivas del nuevo modelo de gobierno:

- 1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar.
- 2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos.
- 3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia.
- 4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.
- 5) Un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción.
- 6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.
- 7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos.
- 8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención.
- 9) El gobierno debe descentralizarse y pasara de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo.

10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia.

Sin embargo, estos estudios pecan de un simplismo prescriptivo, es decir que con base en estudios de caso, aparentemente exitosos, se presentan vías de solución y transformación de los problemas de toda la organización burocrática gubernamental tradicional. La fórmula para afrontar los retos de la globalización se basa en combinar los esfuerzos de un Estado modesto, Estado regulador o Estado inteligente con la acción de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, organismos internacionales, etcétera a fin de atender los asuntos públicos, los cuales dejan de ser monopolio exclusivo de la acción directa del gobierno.

Bajo estas condiciones las dependencias gubernamentales requieren una mayor autonomía para lo cual se propone adoptar el sistema de organización en redes de las empresas. En este marco busca consolidarse la gestión pública (*public management*). Sonia Ospina, a principios de los años noventa, señaló que por “administración pública (*public administration*) se entiende una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Este se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos tradicionales; mientras que la gestión pública (*public management*), por su parte, connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales”.¹⁹⁶

Por otra parte, pronosticar la desaparición del Estado en el corto plazo es absurdo ya que éste es garante de instituciones que tienen una utilidad evidente y no podían reemplazarse ni arriba por los organismos regionales, ni abajo por las instituciones autónomas o independientes. Pero también es absurdo pensar que

¹⁹⁶ Ospina Bozzi, Sonia. “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”. En *Gestión y políticas públicas*. México, CIDE, vol. II, núm. 1, enero-junio de 1993, p. 38. Cursivas en el original.

podrán seguir siendo lo que fue, de esta forma, Ugo Pipitone nos ofrece un perfil del Estado deseable:

Un "Estado fuerte" es aquel que, por su estructura formal interna y por la fuerza de sus vínculos con la sociedad, está en condiciones de evitar que las turbulencias asociadas al surgimiento de lo nuevo (que puede venir de la innovación tecnológica, de la aparición de inesperados competidores internacionales o de necesidades individuales o colectivas históricamente inéditas) generen una dispersión entrópica de energías sin centro ni un sentido de marcha reconocido como valedero por gran parte de la sociedad. Un Estado fuerte es aquel que resulta capaz de resolver el posible conflicto de objetivos entre eficacia de la acción pública y legitimación, o en conflicto entre centralización y descentralización de la administración pública. En efecto, cuanto más el Estado pretenda penetrar en la vida económica y social, tanta mas autonomía necesita paradójicamente reconocer a sus funcionarios locales, reduciendo así la capacidad decisional centralizada.¹⁹⁷

El Estado debe contar con la suficiente flexibilidad operativa para llenar los vacíos que deja el mercado, debe ser lo suficientemente independiente de las fuerzas sociales que integran la sociedad para coordinar las decisiones empresariales, tiene que asegurar la dotación de servicios a bajo costo y con un alto sentido de responsabilidad pública. Por lo tanto, debe ser superada la antinomia Estado *versus* Mercado, y tratar de integrar en un esquema de cooperación a los principales actores sociales: sumar las demandas que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado y, los aportes de la sociedad civil y los organismos multilaterales internacionales.

Por otro lado, y sobre la idea del "tamaño del Estado" José Chanes Nieto previene que un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la función de coordinación y dirección de los actores sociales, y peor aún, la desaparición de la comunidad. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta:

¹⁹⁷ Pipitone, Ugo. *Tres ensayos sobre...op. cit.*, p. 26.

La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines a su cargo.¹⁹⁸

Es indeseable el crecimiento de órganos y unidades, o el incremento de personal y recursos, para realizar actividades ajenas al proyecto nacional, ya atribuidas a otros o para supuestamente apoyar a los restantes convirtiéndose en obstáculo para el cumplimiento de fines y programas. También es indeseable la proliferación de normas, requisitos o controles originados en la desconfianza de unos a otros o de unidades y apoyos para satisfacer a presuntos servidores de sí mismos y no del público.

Pero, es igualmente indeseable la reducción de órganos, unidades, personas o recursos, que impidan la realización de los fines, aquí Pipitone advierte:

En el mundo en desarrollo el problema central del Estado tal vez nunca haya sido su excesivo tamaño sino más bien las frágiles bases sobre las cuales este tamaño llegó a definirse. Con administraciones públicas excesivamente dependientes de los vaivenes de los gobiernos (y de sus necesidades de usar la administración pública como premio para la conservación de diferentes redes clientelares) y con reducidos espacios de control social sobre la acción pública, el resultado difícilmente habría podido ser distinto del que históricamente ha sido: bajos márgenes de consolidación institucional, recurrencia de periódicas crisis de legitimación, administración pública escasamente profesionalizada y envuelta en periodos recurrentes de corrupción, ineficiencia e impunidad. Tenemos aquí un problema de cimentación histórica del Estado mucho más que de tamaño.¹⁹⁹

Cuando el Estado se ve sujeto a los intereses de ciertas clases o grupos y posee una escasa capacidad técnico - institucional, así como niveles mínimos de legitimidad es imposible que pueda instrumentar los cambios necesarios. En los países subdesarrollados el problema del "tamaño del Estado" es mínimo en comparación con la fragilidad de sus bases:

¹⁹⁸ Chanes Nieto, José. *Administración y política*. México, Universidad de Guanajuato, 1997, p. 154.

¹⁹⁹ Ugo Pipitone, *Tres ensayos sobre...op. cit.*, p. 33.

1. La administración pública está sometida a los cambios de la política partidista y de los grupos de poder, por tal es usada para conservar redes clientelares que le dan legitimidad al gobierno en turno.
2. La administración pública es poco eficaz ante la baja profesionalización de su personal.
3. El control social de las acciones de la administración pública son nulos.
4. La consolidación institucional es muy baja.
5. Son recurrentes las crisis de legitimación.

Si los cambios que plantea la globalización para los países desarrollados es causa de tensiones al interior de sus sociedades, y por tal requiere que sus gobiernos echen manos de recursos institucionales, en el caso de los países en desarrollo el reto que representa el cambio es mayor. En suma, cada país tiene distintas necesidades, distintos recursos y distintas capacidades, de ahí que los cambios y la manera de estructurar la relación entre el Estado, el mercado, y los actores sociales nacionales e internacionales no puede basarse en leyes válidas para todo tipo de sociedades.

La globalización es un proceso complejo que perfila un nuevo tipo de sociedad, que tiene como fuente de su riqueza el conocimiento especializado capaz de resolver problemas concretos, capaz de adaptarse a las necesidades del cliente en turno. Estos especialistas laboran en el marco de organizaciones virtuales tipo “red” que ofrecen sus servicios en todo el mundo.

Sin embargo no todos los individuos ni todos los países son protagonistas activos como los países desarrollados, sino que en algunas sociedades conviven una élite pujante conectada con las tendencias del mundo desarrollado junto con una masa sumida en la pobreza e incapaz de desarrollar su potencial intelectual a través de la educación.

Las oportunidades y retos que representa la globalización deben ser visualizados en un análisis que en el presente tiene que tomar en cuenta necesidades futuras. La empresa capitalista organizada como una red que hace uso de analistas especializados y creativos requiere para su funcionamiento una infraestructura de investigación educativa, técnica y de comunicaciones que opere de acuerdo con los valores de occidente como el respeto por la propiedad, la libertad mercantil, el derecho racional, etcétera.

En estas condiciones, y bajo la presión de una masa de marginados que no tienen cabida en el esquema de la globalización, es que el Estado y la administración pública tienen que cambiar su forma de organización y funcionamiento. Consideramos que el Estado es el único ente que, debido a su estructura formal interna y por la fuerza de sus vínculos con la sociedad, posee la capacidad para subsanar los desequilibrios y las turbulencias asociadas a los cambios arriba mencionados, y con ello, encabezar el proceso de adaptación a las nuevas condiciones, evitando con ello la disolución de la comunidad.

Como señalamos en los capítulos anteriores el Estado, a través de la administración pública, ha fungido como correa de transmisión del cambio al cuerpo social como durante la Revolución francesa de 1789 y la constitución del Estado burgués, así como la formación del Estado del Bienestar, procesos en los que la administración pública ha jugado un papel determinante, papel que también deberá retomar frente a la globalización.

Hasta aquí hemos descrito el proceso de desarrollo de la organización del poder político estatal desde la consolidación de la monarquía absoluta, pasando por el modelo de Estado que se da la burguesía y en el que, a pesar de los postulados teóricos, la administración pública juega un papel importante. También hemos contemplado el surgimiento, auge y bancarrota del Estado del Bienestar, del Estado planificador de la vida económica del socialismo real y el Estado proteccionista latinoamericano, así como la puesta en marcha de las "recetas" para corregir los excesos en que incurrieron dichos modelos de Estado. La atención de las necesidades consideradas como públicas en cada uno de estos

EPILOGO.

La satisfacción de las necesidades consideradas como públicas por una sociedad a través de la acción organizada del poder político, ha pretendido ser abordada por el conocimiento científico, con el afán de atender de manera eficaz y eficiente dichas necesidades, haciendo uso de la experiencia colectiva contenida en principios generales, de modelos teóricos e instrumentos técnicos. En este punto, debemos recordar que un verdadero enfoque científico de la administración pública debe ser capaz de superar tanto las construcciones intelectuales rígidas, intemporales e improductivas que enfatizan en el deber ser y no en el ser, así como el inductivismo que considera a la acumulación de observaciones particulares que llevarán tarde o temprano a la descripción completa de un hecho y la posterior formulación de recomendaciones, por lo tanto, la Ciencia de la Administración Pública sintetiza las interpretaciones descriptivas y prescriptivas aportando así soluciones a problemas concretos. La Administración Pública como Ciencia Social formula enunciados explicativos bajo el ya conocido esquema: en la sociedad a y en el momento t , si se dan las condiciones x , existe una probabilidad m de que se produzca y .

La Teoría de la Administración Pública pretende aprehender el ser de la actividad organizada del Estado para encontrarse en condiciones de emitir prescripciones. La Administración Pública busca establecer verdades denominadas principios administrativos. Un principio es una declaración o verdad fundamental que proporciona una guía para el pensamiento o la acción, son hipótesis de trabajo que están razonablemente establecidas, aceptadas y utilizadas. La Teoría de la Administración Pública, por lo tanto, pretende entender el ser de la administración pública, para después emitir prescripciones acotadas por las circunstancias, a fin de que su desempeño se encuentre en condiciones de satisfacer las necesidades consideradas como públicas.

La administración es un proceso esencialmente dinámico y evolutivo, que se adapta e influye a las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas, y hace uso de ellas para lograr, en la forma más satisfactoria

posible, los objetivos que persigue, pero el esfuerzo por generar una relación productiva entre teoría y práctica muchas veces se ve obstaculizado por doctrinas administrativas que constituyen conjuntos de ideas acerca de lo que debe hacer la administración, pero que en contraste con la Teoría, descansa sobre datos selectivos, argumentos impecables, y se presentan como “verdades incuestionables”. Estas doctrinas son las que llevan las más de las veces al cuestionamiento de la utilidad de la Administración Pública. Se espera que la Ciencia de la Administración Pública genere conocimiento útil a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción organizada del Estado para satisfacer las necesidades públicas.

Una vez señalado lo anterior, iniciamos el estudio del poder. El poder es una relación entre dos sujetos que poseen voluntad, en donde el sujeto activo busca modificar el comportamiento del sujeto pasivo. Cuando en la relación de poder se esgrime la amenaza del empleo de la fuerza para modificar la conducta de una comunidad, en el papel de sujeto pasivo, estamos en presencia del poder político.

Con el uso de la fuerza, el poder político se convierte en el poder supremo o soberano, cuya posesión distingue al grupo dominante en la comunidad. Sin embargo, tarde o temprano el poder político instituido por la amenaza en el uso de la fuerza debe transformarse en un poder autorizado. Todo poder trata de ganarse la confianza de la comunidad para que se le reconozca, transformando la obediencia en adhesión, es decir, que se busca en toda comunidad, con el paso del tiempo, hacer del poder de mandar un derecho, y de la obediencia un deber, porque el poder político fundado en el temor a las penas o sanciones no es una condición suficiente de obediencia.

Así, desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho de mandar, y desde el punto de vista del súbdito, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer. La legitimidad se entiende, por lo tanto, como la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permite la obediencia, sin que sea necesario recurrir a la fuerza. Pero, la legitimidad no se agota en la forma en que un gobierno llegó

al poder, sino que comprende también lo que hace, es decir, cómo atiende el poder político lo que interesa a la sociedad, cómo define y aborda los problemas que influyen en la vida colectiva

También hemos señalado que el Estado es una de las formas de organización del poder político (como la Ciudad o el Imperio) que han concebido los seres humanos. El Estado se caracteriza básicamente por el monopolio del ejercicio de la violencia legítima en un territorio determinado, función que ha desempeñado a lo largo de su existencia con una impersonalidad cada vez mayor. Además, otro elemento que caracteriza al Estado es un conjunto de organizaciones que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas públicas por la sociedad, este elemento se conoce como administración pública. La administración pública en realidad está integrada por varias organizaciones que desempeñan papeles diversos, complementarios y contradictorios, que en su comportamiento oscilan entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz y la diversidad para ajustarse a una realidad siempre compleja. Estos nos lleva a la idea de lo público.

Lo público es un espacio que los grupos e individuos que integran la sociedad le imponen al Estado a fin de que sean atendidas un complejo de tareas consideradas necesarias para la reproducción y desarrollo de dicha sociedad y que no pueden ser consideradas por ninguna otra instancia. Lo público es un ámbito social e históricamente determinado que requiere del reconocimiento del Estado, para que éste se encuentre en condiciones de atenderlo, pudiendo así hacer uso de sus recursos. Las necesidades públicas, por lo tanto, se encontrarán en posibilidad de ser satisfechas a través de la actividad organizada del Estado. Y es organizada porque de esta manera la actividad estatal se encaminará de manera intencional a establecer, por medio de normas explícitas, relaciones duraderas entre un conjunto de personas a fin de lograr el objetivo de satisfacer las necesidades ya reconocidas como públicas.

El catálogo de lo que una sociedad considera vital para su subsistencia varía de un país a otro y de una época a otra, e incluso habrá momentos en que el Estado, de manera directa, atenderá esas necesidades, o lo hará de forma

indirecta, vía la concesión. Por ejemplo, a principios del siglo XIX las tareas que se consideraban propias del poder político, en el modelo liberal burgués, consistían en guardar el orden interior de la sociedad, cuidar la seguridad de la comunidad en el exterior frente a otros Estados e impartir justicia. No obstante la actividad de la administración pública debió extenderse a todos los rincones de la comunidad para vigilar la adopción, por parte de la sociedad, de las ideas de libertad igualdad y fraternidad, así como para apoyar la expansión del capitalismo industrial con la puesta en marcha del servicio postal, los ferrocarriles, etcétera.

Al finalizar el siglo XIX el Estado intervino en el mercado con el propósito de asegurar la reproducción del sistema capitalista, para que éste no sucumbiera ante la lucha de intereses entre empresarios y obreros, y ya entrado el siglo XX, se impusiera sobre las amenazas provenientes del fascismo y el socialismo. Más tarde, hacia los años cincuenta, en los países desarrollados, el ámbito de lo público se confunde con el ámbito de lo estatal y se termina por "estatizar a la sociedad, y socializar al Estado". Las demandas hacia el Estado provenientes tanto del capital como del trabajo, se incrementan, más no así la obtención de los recursos para darles satisfacción.

En este sentido, y al amparo del poder político, en los Estados Unidos, y después en Europa Occidental, crecen y prosperan los grandes complejos industriales productores de los bienes de consumo que eran adquiridos por los obreros, quienes ganaban altos salarios y gozaban de sistemas de seguridad social y de educación subvencionados también por el Estado. Sindicatos y cámaras empresariales proporcionaban apoyo al Estado a cambio de subsidios, pero esta situación entró en crisis hacia la década de los años setenta, y el discurso que plantea la "reforma del Estado" buscando la despolitización del mercado y la reactivación de las fuerzas de la sociedad para que se encuentren en condiciones de satisfacer por propio esfuerzo sus necesidades entra en escena a lo largo de los años ochenta, especialmente en los Estados Unidos y en el Reino Unido.

Sin embargo estos vientos de cambio ya se hacían presentes en la década de los setenta en el ámbito de las empresas privadas. Los mercados saturados de

bienes de consumo masivo llevan a aprovechar la revolución tecnológica y producir así servicios a la medida de las necesidades del cliente, y por lo tanto, a modificar la estructura de las empresas para lograr un flujo de información más rápido que permita aprovechar los cambios y ventajas que ofrece un mercado saturado y cambiante en función de modas efímeras y el abatimiento de costos de producción. Los cambios en la organización empresarial aprovechan así los avances en las telecomunicaciones ubicando los “nodos” de su “red” en los países que ofrecen más ventajas para su actividad, dando de este modo fuerza a la idea de promover el libre intercambio de todos los factores de la producción, que se perfila como una de las metas de la globalización (aunque este objetivo solo se ha materializado en la globalización del capital especulativo).

El uso intensivo de la tecnología y la información a fin de generar ganancias perfila una sociedad que centra su atención en la educación y en la búsqueda por occidentalizar al mundo con el propósito de hacer más fácil el proceso de globalización. De esta forma, el proceso de globalización es un fenómeno que busca modificar la estructura y los valores de las sociedades contemporáneas. A fin de adaptarse a esta “nueva” situación, se emprende la reestructuración de la administración pública tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados.

En los años ochenta y noventa, con la idea de reducir el “tamaño” del Estado vía la despolitización del mercado, y con el ejemplo de los cambios que sufrían las empresas por el empleo de la tecnología y la información para sobrevivir en un ambiente de rápidos cambios y de mercados saturados, se perfila la visión de reemplazar la “vieja Administración Pública” por construcciones teóricas y doctrinales que ofrecen un arsenal de técnicas tendientes a lograr la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios públicos basados en experimentos exitosos de innovación. Así aparecen en escena la Gerencia Pública, los modelos posburocráticos y la reinención del gobierno.

La coordinación con entidades gubernamentales o no gubernamentales públicas y privadas, la descentralización, el énfasis en las necesidades del cliente, la desregulación, la empresarialización del gobierno, el énfasis en la misión y no

en el gasto de recursos, etcétera pretenden ser los rasgos de una gestión pública agresiva, orientada a la acción, creativa e innovadora, que, no obstante, sigue siendo administración pública que busca generar principios que sirvan de guía a una acción eficaz. Aunque, se ha señalado que en esta tendencia se encuentra ausente un discurso sistemático que posea conceptos claros y precisos, ya que se espera que con la acumulación de experiencias particulares se genere una masa tal que permita iniciar la formulación de recomendaciones generales

La globalización penetra en los países subdesarrollados, y concretamente en América Latina a partir de la crisis por endeudamiento que vivieron las economías de éstos países en los años ochenta. Hasta entonces había predominado en América Latina el modelo que planteaba la sustitución de importaciones como camino hacia el desarrollo. Al aceptar la supervisión de los organismos financieros internacionales, los estados latinoamericanos se vieron obligados a abrir sus mercados a las exportaciones de los países desarrollados, privatizar sus empresas públicas, reducir su plantilla de personal en la administración pública, etcétera, como una nueva receta para lograr el desarrollo que tiene como eje fundamental el libre comercio y, en consecuencia, la adopción de una nueva política económica.

El proceso de globalización ha dejado Estados debilitados en proceso de construcción de sus instituciones. Aquí la Teoría de la Administración Pública no se han mostrado a la altura de los retos debido en algunos casos a la adopción de teorías, métodos y técnicas concebidas bajo las condiciones que prevalecen en los países desarrollados, o bien carece de la capacidad (o de la voluntad política, en el peor de los casos) de reconocer la coexistencia en éstos países tanto de segmentos de la sociedad, y de la administración pública, desarrollados y globalizados junto con una mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza, y de administraciones públicas sin capacidad real en su actividad, disfrazadas de organizaciones burocráticas. Frente a estas experiencias consideramos que nos encontramos a tiempo de recordar e insistir que no se deben adoptar teorías, métodos y técnicas sin una reflexión sobre las características de nuestro entorno a fin de adaptar dichos instrumentos para

construir organizaciones públicas que nos permitan afrontar con éxito los retos de la globalización.

Finalmente, la globalización plantea al capitalismo la paradoja de tener que sacrificar la libertad de consumo presente en favor de la inversión en el futuro; del predominio del interés individual y su satisfacción en el libre mercado por el interés general y la satisfacción de necesidades públicas a través de acciones colectivas desde el poder político. Consideramos que el único ente que ha probado ser eficaz en coordinar la actividad de la sociedad es el Estado, por tal, se encuentra en condiciones de contemplar en el presente el interés general futuro.

Así, para que el proceso de globalización opere en condiciones adecuadas, se requiere de un Estado fuerte, es decir, que cuente con la capacidad de colocarse por encima de los intereses de grupo que privan en la sociedad a fin de emprender acciones de largo plazo que propicien condiciones adecuadas para el desarrollo del nuevo tipo de sociedad. A las sociedades desarrolladas la globalización les plantea la necesidad de contar con administraciones públicas que brinden servicios de calidad a bajo costo, tomando en cuenta la participación activa de las organizaciones no gubernamentales e incluso la de las empresas privadas.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

AAVV. "Globalización". En ANAYA CADENA, Vicente (Coord.). *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*. México, Gobierno de Tlaxcala - CNCP y AP, 1997, pp. 189 - 191.

AAVV. *El mundo del siglo XX*. Barcelona, Aguilar, 1993 (1991). Doce tomos.

ABURTO MUÑOZ, Hilda. "Política". En MARTINEZ SILVA, Mario. (Coord.). *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, pp. 265 - 271.

ACEVEDO LOPEZ, María Guadalupe. "Nuevos procesos de decisión y estructuras de poder en la era de la globalización". En PIÑON ANTILLON, Rosa María. (Coord.). *La regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*. México, UNAM - Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, pp. 161 - 195.

----- "Las empresas mundializadas y la División Internacional del Trabajo". En PIÑON ANTILLON, Rosa María. (Coord.). *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*. México, UNAM - Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, pp. 75 - 124.

----- "Las regulaciones de los mercados latinoamericanos". En PIÑON ANTILLON, Rosa María. (Coord.). *Uniones monetarias e Integración en Europa y las Américas*. México, UNAM - Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, pp. 369 - 394.

AGUILAR VILLANUEVA Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. México, INAP, 1982.

----- "En torno del concepto de racionalidad de Max Weber". En OLIVE, León (Comp.). *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología*. México, Siglo XXI - UNAM, 1988, pp. 76 - 98.

----- "Estudio Introductorio". En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Comp.). *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 15 - 74.

----- “Estudio Introdutorio”. En MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, FCE - CNCP y AP, 1997, (1989), pp. 13 - 34.

ALMADA, Carlos F. “Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En KLIKSBURG, Bernardo (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, 1994, pp. 254 - 269.

ARBOS, Xavier y GINNER, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España, Siglo XXI, 1993.

ARTHUR, Brian. “La tecnología avanzada, clave de la economía”. En AA VV. *Libertad y justicia en las sociedades modernas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 113 - 119.

AYALA ESPINO, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, Mimeo, 1998.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. *Curso de ciencia de la Administración*. España, Tecnos, 1988. Dos Tomos.

BARZELAY, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, FCE - CNCP y AP, 1998 (1988).

BAYONA, Antonio. “Consensus”. En MARTINEZ SILVA, Mario. (Coord.). *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo I, pp. 293 - 294.

BELL, Daniel. “Hacia una nueva economía”. En AA VV. *Libertad y justicia en las sociedades modernas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 29 - 40.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, FCE, 1994 (1985).

----- “El poder y el derecho”. En BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985, pp. 19 - 36.

----- “La política” en FERNANDEZ SANTILLAN, José (Comp.). *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. México, FCE, 1996, pp. 135 - 155.

BOVERO, Michelangelo. "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder". En BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985, pp. 37 - 64.

BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública. Su situación actual*. México, FCE - CNCP y AP - Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998 (1993).

BRÜNNER, José Joaquín. *Globalización, cultura y posmodernidad*. Chile, FCE, 1998.

BURDEAU, Georges. *Tratado de ciencia política. El poder*. México, ENEP Acatlán, 1980 (1949). Tomo I, Vol. III.

BURKI, Shahid Javed. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estados Unidos de América, El Banco Mundial, 1998.

CABRERO, Enrique. "Estudio Introductorio". En BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública. Su situación actual*. México, FCE - CNCP y AP - Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998 (1993), pp. 19 - 36.

CASILDA BEJAR, Ramón. "El Estado del Bienestar a discusión". En CASILDA BEJAR, Ramón y TORTOSA, José María (Editores). *Pros y contras del Estado del Bienestar*. España, Tecnos, 1996, pp. 15 - 33.

CESAREO, Vincenzo. "Asociacionismo voluntario". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I, pp. 93 - 96.

CHANES NIETO, José. *Administración y política*. México, Universidad de Guanajuato, 1997.

CHEVALLIER, Jacques y LOSCHAK, Danièle. *La ciencia administrativa*. México, FCE - INAP, 1983 (1980).

CISNEROS, M.T. "Polis". En MARTINEZ SILVA, Mario. (Coord.). *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, p. 263.

COLLIVA, Paolo. "Imperio". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I, pp. 799 - 804.

- CORDON, Faustino. *La función de la ciencia en la sociedad*. España, Anthropos Editorial, 1982.
- COSTE, René. *Las comunidades políticas*. España, Herder, 1971 (1967).
- CROZIER, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1995 (1988).
- CUENCA TORIBIO, José Manuel. *Siglo XX (De 1945 a la actualidad)*. En AAVV. *Historia Universal*. España, Instituto Gallach, 1992. Veinte Tomos.
- DEUTSCH, Karl W. *Política y gobierno*. Madrid, FCE, 1976 (1970).
- DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, FCE, 1996 (1994).
- DRUCKER, Peter. *Drucker. Su visión sobre: La administración. La organización basada en la información. La economía. La sociedad*. Colombia, Editorial Norma, 1996.
- *La sociedad post-capitalista*. Colombia, Editorial Norma, 1997.
- DUVERGER, Maurice. *Métodos de las ciencias sociales*. México, Ariel, 1999 (1961).
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. *Metodología de la ciencia política*. México, UAM-I, 1997.
- ESCOBAR VALENZUELA, Miguel. *Contribución al estudio del poder*. México, ENEP Acatlán, 1988.
- *Curso de Teoría de la Administración Pública*. México, Mimeo, 1996.
- ETZIONI, Amitai. *Organizaciones modernas*. México, UTEHA, 1986 (1979).
- FERNANDEZ GARCIA, Antonio. *Siglo XX (1900/1945)*. En AAVV. *Historia Universal*. España, Instituto Gallach, 1992. Veinte Tomos.
- FERRATER MORA, José. *Diccionario de filosofía de bolsillo*. España, Alianza, 1994 (1983). Dos Tomos.

FISHLOW, Albert. "América Latina y los Estados Unidos en una economía cambiante". En LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory, (Comps.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996 (1994), pp. 83 - 98.

GALEANA, Patricia. "Introducción al seminario". En Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Paradojas de un mundo en transición. Seminario internacional*. México, SRE, 1993, pp. 13 - 16.

GALLINO, Luciano. *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995 (1978).

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, Taurus, 1981.

GARCIA PELAYO, Manuel. *Las formas políticas en el Antiguo Oriente*. Venezuela, Monte Avila Latinoamericana, 1993 (1979).

GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. España, Taurus, 1999 (1998).

GONZALEZ ORTIZ, Beauregard. *La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis*. México, Fontamara, 1987.

GONZALEZ TENORIO, Ernesto. *El proyecto político modernizador del Estado mexicano y el sindicalismo en la industria automotriz: el caso de la planta Ford Chihuahua (1982 - 1987)*. Tesis, ENEP Acatlán, Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1991.

GORE, Al. *Un gobierno más efectivo y menos costoso. Informe de la National Performance Review*. México, EDAMEX, 1994.

GRIEPENBURG, Rüdiger. "Función de la administración pública en el Estado burgués". En ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971 (1968), pp. 215 - 226.

GRZEGORCZYK, Andrzej. *Hacia una síntesis metodológica del conocimiento*. México, UNAM, 1987 (1967).

GUERRERO, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México, UNAM, 1976.

————— *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1995 (1986).

————— *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.

————— *Principios de Administración Pública*. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

GURZA LAVALLE, Adrián. *La reconstrucción de lo público. El caso Conasupo*. México, ENEP Acatán, 1994.

HARRIS, Seymour, E. *El programa económico de Kennedy y una mirada hacia el futuro*. México, UTEHA, 1966, (1964).

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México, FCE, 1987 (1934).

HERNANDEZ Y RODRIGUEZ, Sergio y BALLESTEROS, Nicolás. *Fundamentos de administración*. México, Nueva Editorial Interamericana, 1980.

HIRSCH, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. México, UAM, 1996.

HOOD, Christopher y JACKSON, Michael. *La argumentación administrativa*. México, CNCPyAP - Universidad Autónoma de Coahuila - FCE, 1997 (1991).

HORADA, Joseph. *Políticas para la ciencia y la tecnología*. México, UNAM, 1986. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.

HUBERMAN, Leo. *Los bienes terrenales del hombre. Historia de la riqueza de las naciones*. México, Nuestro Tiempo, 1987 (1936).

IANNI, Octavio. *Teorías de la globalización*. México, Siglo XXI - UNAM, 1996.

JAGUARIBE, Helio. "El panorama desde el cono sur". En LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory, (Comps.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996 (1994), pp. 70 - 82.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México, FCE, 1970 (1963).

JIMENEZ GUZMAN, Rodolfo. *Política, un modo de abordarla*. México, ENEP Acatlán, 1990.

KAMMLER, Jörg. "El Estado social". En ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971 (1968), pp. 91 - 124.

----- "Funciones de gobierno". En ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971 (1968), pp. 183 - 196.

KAPLAN, Marcos. *Estado y sociedad*. México, UNAM, 1983 (1978).

KING, Alexander y SCHNEIDER, Bertrand. *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*. México, FCE, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión". En KLIKSBERG, Bernardo (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, pp. 17 - 42.

----- "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas". México, mimeo, 1997.

KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz. *Administración. Una perspectiva global*. México, Mc Graw Hill, 1996 (1993).

KÜHNEL, Reinhard. "El liberalismo". en ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. España, Anagrama, 1971 (1968), pp. 59 - 90.

LABRA, Armando. *Modelos de desarrollo*. México, UNAM, 1985. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.

LEAUCHEUR, Nadine. "Maternidad, familia, Estado". En THEBAUD, Françoise, *Historia de las mujeres. El siglo XX*. España, Taurus, 1993 (1990). Tomo V.

LOWENTHAL, Abraham. "América Latina y los Estados Unidos en un mundo nuevo: perspectivas de una asociación". En LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory, (Comps.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, FCE, 1996 (1994), pp. 281- 292.

LUIS XIV. *Memorias*. México. FCE, 1989.

MANNHEIM, Karl. *Ideología y utopía*. México, FCE, 1993 (1936).

MAQUIAVELO, Nicolás. *De principatibus*. Traducción, notas y estudio introductorio ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN, Laura. México, Trillas, 1993 (1513).

MARTNER FANTA, Gonzalo. "Globalismo y economía mundial". En Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Paradojas de un mundo en transición. Seminario internacional*. México, SRE, 1993, pp. 47 - 56.

MASSIE, Robert K. *Pedro el Grande. Su vida y su mundo*. Madrid, Alianza, 1986 (1980).

MAYNTZ, Renate. *Sociología de la organización*. España, Alianza Universidad, 1987 (1972).

----- *Sociología de la administración pública*. España, Alianza Universidad, 1985 (1978).

METCALFE, Les y RICHARDS, Sue. *La modernización de la gestión pública*. España, INAP-MAP, 1989 (1987).

METCALFE, Les. "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública". En KLIKSBURG, Bernardo (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, INAP-FCE, 1994, pp. 235-253.

MOLAS RIBALTA, Pere. "El impacto de las instituciones centrales". En REINHARD, Wolfgang (Coord.). *Las élites del poder y la construcción del Estado*. México, FCE, 1997 (1996), pp. 37 - 60.

MONTORO ROMERO, Cristóbal. "Del Estado del Bienestar a la sociedad del Bienestar". En CASILDA BEJAR, Ramón y TORTOSA, José María (Editores). *Pros y contras del Estado del Bienestar*. España, Tecnos, 1996, pp. 75 - 99.

MORENO ESPINOSA, Roberto. *La Administración territorial en México. Antecedentes históricos*. México, IAPEM - UAEM, 1995.

----- *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México, IAPEM, 1996.

MORLINO, Leonardo. *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985 (1980).

NERVINS, Allan, STEELE, Henry y MORRIS, Jeffrey. *Breve historia de los Estados Unidos*. México, FCE, 1994 (1942).

ORTEGA Y GASSET, José. *¿Qué es filosofía?* España, Alianza Editorial, 1993 (1957).

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México, Gernika, 1994 (1992).

PARAMIO, Ludolfo. *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*. México, Siglo XXI, 1989 (1988).

PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-El Colegio de México, 1993.

PARRA TOLEDO, Araceli. *La Razón de Estado y la administración del bien público en los Estados Pontificios y los principados italianos del siglo XVI y XVII*. Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Administración Pública, 1999.

PEREZ TAMAYO, Ruy. *Cómo acercarse a la ciencia*. México, CNCA - Fondo Editorial de Querétaro - Noriega Editores, 1995 (1989).

----- *¿Existe el método científico? Historia y realidad*. México, SEP - FCE - CONACYT - El Colegio Nacional, 1998 (1990).

PICO, Josep. "Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica". En CASILDA BEJAR, Ramón y TORTOSA, José María (Editores). *Pros y contras del Estado del Bienestar*. España, Tecnos, 1996, pp. 37 - 57.

PIPITONE, Ugo. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. México, CIDE - FCE, 1995 (1994).

----- *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*. México, Miguel Angel Porrúa - CIDE, 1997.

PISTONE, Sergio. "Imperialismo". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I, pp. 787 - 799.

RAMIREZ BRUN, José Ricardo. *Países en desarrollo y sistema internacional*. México, UNAM, 1986. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.

REGONINI, Gloria. "Estado de Bienestar". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I, pp.551 - 556.

REICH, Robert. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires, Javier Vergara, 1993.

ROCHA, Alberto. "Del Estado - nación al Estado - región supranacional". En BOKSER, Judith (Coord.). *Congreso Nacional de Ciencia Política. Estado Actual de la Ciencia Política*. México, UAM - IFE - CNCP y AP, 1996, pp. 249 - 271.

RODRIGUEZ BRAUN, Carlos. "El Bienestar del Estado". En CASILDA BEJAR, Ramón y TORTOSA, José María (Editores). *Pros y contras del Estado del Bienestar*. España, Tecnos, 1996, pp. 59 - 74.

RUBIO, Luis. "Política o economía en un contexto de globalización". En BOKSER, Judith (Coord.). *Congreso Nacional de Ciencia Política. Estado Actual de la Ciencia Política*. México, UAM - IFE - CNCP y AP, 1996, pp. 275 - 283.

SALCEDO AQUINO, Roberto. "Poder". En MARTINEZ SILVA, Mario. (Coord.). *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, pp. 253 - 259.

SARTORI, Giovanni. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, FCE, 1992 (1979).

SCHIERA, Pierangelo. "Estado moderno". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I, pp. 563 - 570.

SCHMITTER, Philippe. "¿Continúa el siglo del corporativismo?". En SCHMITTER y LEHMBRUCH (Coords.). *Neocorporativismo, más allá del Estado y del mercado*. España, Alianza, 1992, pp.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Globalismo y regionalización". En Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *Paradojas de un mundo en transición. Seminario internacional*. México, SRE, 1993, pp. 27 - 40.

SIMON, Herbert A. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Argentina, Aguilar, 1988 (1945).

STOPPINO, Mario. "Poder". En BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI, 1991 (1976), Tomo II, pp. 1190 - 1202.

TAYLOR, Peter J. *Geografía política. Economía - mundo, Estado - nación y localidad*. España, Trama Editorial, 1994 (1985).

TEICHMAN, Jenny y EVANS, Katherine. *Filosofía: una guía para principiantes*. España, Alianza, 1994 (1991).

TERRY, Georges y FRANKLIN, Stephen. *Principios de administración*. México, C.E.C.S.A., 1986 (1953).

THUROW, Lester. *El futuro del capitalismo*. Argentina, Javier Vergara Editores, 1996.

TOFFLER, Alvin. *La tercera ola*. España, Orbis, 1985. Dos Tomos.

TOMASSINI, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Estados Unidos, El Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

TORRES GAYTAN, Ricardo. *Teoría del comercio internacional*. México, Siglo XXI, 1987 (1972).

UVALLE BERRONES, Ricardo. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, FCE, 1984.

Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, IAPEM, 1994.

Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México, IAPEM - UAEM, 1997.

VILLAREAL, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFIN - FCE, 1993.

HEMEROGRAFIA GENERAL.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Los objetos de conocimiento de la administración pública". En *Revista de administración pública*. México, INAP, núm. 54, abril - junio de 1993, pp. 361 - 384.

"La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública". En *Revista de administración pública*. México, INAP, núm. 91, 1996, pp. 19 - 26.

ARELLANO GAULT, David. "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". En *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 119 - 147.

"Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente". En *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996, pp. 319 - 347.

BONNIN, Carlos Juan Bautista. "Principios de la Administración". En *Revista de Administración Pública. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga*. México, INAP, noviembre, 1982, pp. 81 - 102.

DELEON Peter. "La democratización de las ciencias políticas". En *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, pp. 5 - 17.

DIAZ ALONSO, Arturo. "El mito de la globalización". En *Revista de Contaduría y Administración*. México, UNAM-FCA, núm. 192, enero - marzo, 1999, pp. 5 - 8.

GONZALEZ Beauregard. "El concepto de objetividad en las ciencias sociales y la administración pública: unas reflexiones". En *Revista de Administración Pública*. México, INAP, núm. 53, enero - marzo, 1983, pp. 303 - 317.

GUERRERO, Omar. "Política, *policy* pública y administración pública". En *Estudios políticos*. México, UNAM - FCP y S, cuarta época, núm. 1, octubre - diciembre, 1993, pp. 87 - 106.

GURZA LAVALLE, Adrián. "Lo público, un descuido de la administración pública". En *Estudios políticos*. México, UNAM - FCP y S, cuarta época, núm. 5, octubre - diciembre, 1994, pp. 137 - 148.

MENDEZ, José Luis. "¿Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina". En *Democracia y desarrollo*. Venezuela, CLAD, núm. 6, julio, 1996, pp. 43-68.

MORENO ESPINOSA, Roberto. "El estudio de la Ciencia de la Administración Pública". En *Revista del IAPEM*. México, IAPEM, núm. 13, enero - marzo, 1992, pp. 71 - 87.

NAIM, Moisés. "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina". En *Folios de Este País*. México, núm. 45, diciembre, 1994.

OSPINA BOZZI, Sonia M. "Gestión, políticas públicas y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública". En *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. II, núm. 1, enero - junio de 1993, pp. 35 - 56.

PARDO, María del Carmen. "La administración pública en México, su desarrollo como disciplina". En *Foro Internacional*. México, COLMEX, vol. XXXIII, enero - marzo, 1993, núm. 1, pp. 12 - 29.

----- "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social". En *La Revista del Colegio*. México, CNCP y AP, año IV, núm. 6, primer semestre de 1996, pp. 15 - 31.

PETERS, Guy B. "Política pública y burocracia". En *Foro Internacional*. México, COLMEX, vol. XXXIII, núm. 1, enero - marzo, 1993, pp. 54 - 87.

PIPITONE, Ugo. "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas". En *Metapolítica*. México, vol. 2, núm. 7, 1998, pp. 463 - 482.

SANABRIA, Juan José. "El enfoque de políticas públicas como instrumento de buen gobierno en el marco de la nueva relación Estado - sociedad". En *Paradigma*. México, año II, núm. 2, enero, 1996, pp. 15 - 20.

UVALLE, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica". En *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994, pp. 293 - 313.

----- "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno". En *Estudios políticos*. México, UNAM - FCP y S, cuarta época, núm. 5, octubre - diciembre, 1994, pp. 95 - 112.

----- "El redimensionamiento de la administración pública". En *El Cotidiano*. México, UAM-A, año 12, núm. 72, octubre, 1995, pp. 3-12.

WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda. "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". En *Zona Abierta*. Núm. 63 - 64, 1993, pp. 73 - 153.

WILSON Woodrow. "El estudio de la administración". En *Revista de Administración Pública. Antología 1 - 54*. México, INAP, febrero, 1983, pp. 383 - 402.