

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Repensar la administración pública y a sus instituciones. Nuevos
contenidos y enfoques de estudio

Tesis de posgrado para optar por
el grado de doctor en Ciencias Políticas y Sociales que presenta

J u a n R o s a l e s N ú ñ e z

Director: Doctor Edgar Ortiz Calisto



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

ndice

Introducción	6
I. Repensar las instituciones del Estado, su organización y administración	13
1.1 Marco contextual y algunos factores que plantean la transformación de las instituciones y organizaciones del Estado	14
1.2 La globalización y su repercusión en lo económico, político y social	15
1.3 La importancia de las instituciones y las organizaciones del Estado en la dinámica de la globalización	19
1.4 Propuesta metodológica para repensar las instituciones y organizaciones de la administración pública	23
II. El enfoque neoinstitucionalista: Una propuesta de análisis de las instituciones de la administración pública	32
2.1 La visión neoinstitucionalista de las instituciones	
2.2 Las instituciones y su definición	
2.3 Instituciones formales e instituciones informales	
2.4 Conceptos para el análisis y diseño de las instituciones. Problemas de información asimétrica.	
2.4.1 Los problemas mandante-mandatario	
2.5 Costos de transacción	
2.5.1 Acción colectiva y bienes públicos	
2.5.2 Instituciones, previsibilidad y credibilidad	
2.6 Algunos factores que influyen el cambio institucional	
2.6.1 Interés social	
2.7 Los partidos políticos como intermediarios de los intereses sociales	
2.8 Instituciones gubernamentales en el proceso de cambio	

III. El enfoque de la teoría de la organización como herramienta de estudio de las organizaciones que conforman la administración pública	
3.1 Las organizaciones son sistemas sociales	
3.2 Las organizaciones y su impacto en la sociedad	
3.3 La estructura organizacional y el modelo de organización	
3.4 Las organizaciones y el individuo	
3.5 La importancia de la cultura organizacional en las organizaciones	
3.5.1 Conceptualización y tipos de cultura organizacional	
3.5.2 Características de la cultura organizacional	
3.5.3 Funciones de la cultura organizacional	
3.5.4 Factores que afectan la cultura organizacional	
3.6 La importancia de los valores organizacionales	
3.7 Concepto, importancia y proceso de comunicación en las organizaciones	
3.8 Naturaleza y tipos de poder en las organizaciones	
3.9 Diferencia entre institución y organización	
IV. La evolución del Estado en los clásicos, el Estado moderno en Weber y el enfoque neoinstitucional	
4.1 Evolución del concepto de Estado	
4.2 El Estado y su definición	
4.3 Teoría y doctrina del Estado	
4.4 Weber y la construcción del Estado moderno como asociación de dominio institucional	
4.5 La empresa estatal de dominio como administración, dirección política y burocracia	
4.6 La concepción del Estado contemporáneo	
4.7 Estado de bienestar y Estado neoliberal	

4.8	Instituciones y reglas del juego. La visión neoinstitucionalista del Estado	
V. El enfoque neoinstitucional y organizacional en la administración pública y sus clásicos		
5.1	La importancia de la administración pública para alcanzar metas y objetivos estatales	
5.2	Administración pública y sus clásicos	
5.2.1	La escuela cameralista y Juan Enrique Von Justi	
5.3	Carlos Juan Bautista Bonnin y los principios fundamentales de la administración pública	
5.3.1	Gobierno y administración: factores primordiales para la armonía pública en Bonnin	
5.3.2	Institución y organización en Bonnin	
5.4	Lorenzo Von Stein, Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Leonard White	
5.5	Max Weber, Chester Bernard, Herbert Simon y Dwigth Waldo	
5.6	La crisis de identidad de la administración pública en los 50s	
5.7	El objeto de estudio de la administración pública bajo el enfoque institución estatal	
5.7.1	El objeto de estudio de la administración pública bajo el enfoque proceso administrativo	
5.8	Proceso de gobierno y administración pública	
5.9	Problemas que plantean la definición y estudio actual de la administración pública	
5.10	Propuesta metodológica aplicada al estudio de la administración pública	

VI. La importancia del modelo de organización de una organización para el cumplimiento de metas y objetivos institucionales	
6.1 La importancia de la variable organizacional. Eficiencia y eficacia en el desempeño de las organizaciones del Estado	
6.2 La organización burocrática	
6.3 Características del modelo de organización ideal burocrático weberiano	
6.4 El modelo de organización orgánico	
6.5 Características del modelo de organización orgánico y sus diferencias con el weberiano	
6.6 Diseño y control de las estructuras organizacionales	
6.6.1 Funciones de integración interna	
6.6.2 Lo deseado y lo deseable: valores, cultura y comportamiento en el sector público	
6.7 Acción colectiva y desarrollo organizacional	
6.8 Conflicto de valores burocráticos y valores democráticos	
6.9 Institución y organización en el análisis weberiano	
Epílogo	
Bibliografía	

Introducción

Muchos de los problemas que enfrentan hoy en día la mayoría de los estados en el mundo (principalmente los latinoamericanos), para cumplir sus principales funciones en un contexto determinado por la globalización; son por mencionar sólo algunos: la distribución de la riqueza, la seguridad pública y social, así como también la procuración del bien común, estas funciones en los últimos años han sido muy cuestionadas a nivel mundial. Es decir, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo y la CEPAL, el 70% de la población a nivel mundial vive en la extrema pobreza¹; por otra parte la ola de violencia e inseguridad, el desempleo, el narcotráfico, la corrupción, el descontento social, el resurgimiento de una sociedad civil más activa, la presencia importante de organizaciones no gubernamentales, la alternancia en el ejercicio del poder público, pugna entre políticos y técnicos y niveles altos de ingobernabilidad en casi la mayoría de los países latinoamericanos se han recrudecido, dichas variables, por mencionar sólo algunas han sido el punto de partida para cuestionar, analizar y repensar la administración pública y sus instituciones.

Si en su definición más simple la administración pública es el Estado en acción, algo no está funcionando entre teoría y práctica.

La idea de repensar la administración pública y sus instituciones, nos parece que es algo que se está discutiendo en la mayoría de las universidades que imparten la materia en todo el mundo². Dicha discusión y análisis se plantea

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Informe de Progreso Económico y Social, Washington, D.C., 1998. CEPAL, Panorama Social de América Latina 2000, Santiago de Chile, 2000. Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 1998. World Bank. The Quality of Growth, Washington, D.C., 2000.

² Ejemplo de ello, es el reciente seminario internacional “El estado del arte en administración y políticas públicas” que convocó el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México el

desde diferentes enfoques y perspectivas, con variables y metodologías de acuerdo al interés y valores personales e institucionales, así como al grado de desarrollo económico y cultural de cada uno de los países. En este sentido, dentro de todas las variables que existen y que podría explicarnos porqué la mayoría de los Estados latinoamericanos no cumplen con sus funciones primordiales hemos elegido las variables institucional, administrativa y organizacional del Estado. De ahí que la hipótesis central de nuestra investigación, es que uno de los problemas por los cuales el Estado no puede desempeñar sus principales funciones en un contexto determinado por la globalización, es el referido a su modelo de organización, un ejemplo de ello es el caso mexicano, que cuenta con un modelo de organización corporativista, basado en la lógica estamental, clientelar y altamente politizada, con duplicidad de funciones, falta de coordinación y disciplina con relación a las ordenes de mando que se dan desde la cúpula jerárquica, falta de profesionalización y de un servicio civil, así como ineficiencia e ineficacia para lograr metas y objetivos estatales y gubernamentales.

Con base en lo anterior planteamos que el modelo de organización de las organizaciones del Estado puede contribuir a la fragmentación de sus programas de gobierno debido a que le cuesta definir, coordinar, y dirigir mandatos institucionales. Estos problemas organizacionales reflejan en parte las disfunciones de la mayor parte de los Estados latinoamericanos que se agravan de forma marcada con una democracia real, que ha generado la alternancia en los diferentes órganos de gobierno³.

Si fundamentamos que las instituciones son el conjunto de leyes y normas que establecen las reglas del juego⁴, y que estas por sí solas no representan más que eso, pero además si argumentamos que toda institución es operada por una

pasado 14 de noviembre del 2002, en donde participaron Jean-Claude Thöening de la École Normale Supérieure, Cachan, Francia, Giandomenico Majone de la European University Institute, Ernesto Carrillo de la Universidad Complutense de Madrid, Guy Peters de la Universidad de Pittsburg y Laurence E. Lynn Jr. De la Universidad de Texas.

³ Ejemplo de ello, es el caso mexicano y brasileño.

⁴ North, Douglas, **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press, 1990.

organización⁵ y que a su vez una organización es el conjunto de individuos encargados de cumplir metas y objetivos institucionales, entonces, podemos decir, que es la organización la que le da vida a las instituciones, de ahí que las leyes son inertes en sí mismas. Es decir, las organizaciones del Estado son la principal fuerza activa del gobierno: activan las leyes, el dinero y los empleados públicos para producir resultados con los programas. Los compromisos inerciales de los programas públicos son sostenidos por organizaciones gubernamentales que institucionalizan efectivamente las actividades del gobierno.

En este sentido consideramos en nuestra hipótesis, que el problema de deficiencia del Estado (en particular el mexicano) no sólo son sus instrumentos con los que pretende resolver problemas económicos y sociales, ni tampoco si el Estado debe ser grande o pequeño, más bien lo que planteamos y como una variable que contribuye al estudio de la administración pública, es ver y estudiar el modelo de organización de las organizaciones del Estado y como este influye en la ineficiencia de su gobierno y administración para tomar decisiones y ejecutarlas, de ahí que es importante analizar ¿qué papel tienen las instituciones del Estado como generadoras de las reglas del juego?, ¿cómo están estructuradas las organizaciones del Estado y cómo funcionan?. Es decir, es importante destacar que la administración pública y el gobierno no sólo lo conforman, leyes, reglas, procesos y programas, sino que también está compuesto por seres humanos, ciudadanos que llevan a cabo las funciones de ambas; individuos que tienen que ser tomados en cuenta, motivados, capacitados y estimulados para cumplir con metas institucionales. Seres humanos a los que se debe generar una nueva cultura y adoptar nuevos valores, que tengan que ver con la ética y la moral en el servicio público. Esto sólo podemos lograrlo empleando mecanismos, como la cultura, el desarrollo y el clima organizacional, a través claro, del diseño de estructuras que lo permitan.

Para que lo anterior sea congruente, es necesario transformar las estructuras organizativas del Estado. De ahí que para que haya flexibilidad de

⁵ Ayala Espino, José, **Instituciones y economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico**, UNAM, México, 1998.

gestión, descentralización, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad de lo que hacen los funcionarios públicos, así como implementar mecanismos que generen una mayor cultura de control y evaluación por parte de la política y de la sociedad⁶ es necesario diseñar nuevas estructuras que lo permitan⁷. Obviamente dichos aspectos tendrán efectos en tres dimensiones: legal-institucional, cultural y de gestión⁸.

Por lo general, gobernar no sólo implica acciones únicas, sino que se trata de un proceso en el cual a menudo pueden participar varios actores. Sobre todo cuando el sujeto gobernante es una colectividad social, gobernar –de manera similar a la toma de decisiones– tiene que ver con instituciones y modelos de organización y administración.

Para poder sustentar y comprobar nuestra hipótesis será necesario apoyarnos en la teoría neoinstitucional, así como en la teoría de la organización, lo cual nos permitirá entender que, el Estado en sí, no es una estructura social inmóvil e inmutable, capaz de enmarcarse en los estrechos límites de una definición, ya que éste, es reflejo de un determinado grado de organización que además de reproducir poder y ejercer autoridad también debe permitir la convivencia, la armonía y el desarrollo de la sociedad. Podemos decir, que el Estado es una categoría histórica, que ni existió siempre ni puede aspirar a una vida eterna sin transformación; que está ligado a un periodo histórico determinado por un contexto, del que no puede desvincularse, y que se encuentra constantemente abierto a la acción transformadora del tiempo y el espacio como lo sufre cualquier organización; tanto las instituciones como sus organizaciones son influenciadas por su entorno externo e interno, lo que plantea la necesidad de su

⁶ Pereira, Bresser, Luis Carlos, **Reforma del estado para la ciudadanía**, CLAD, Buenos Aires, Argentina, 1999.

⁷ En el caso mexicano estamos acostumbrados a querer solucionar nuestros problemas de administración reformando, decretando y cambiando instituciones, (en cierto sentido porque es más fácil ponerse de acuerdo un grupo de personas y hacerlo) y dejamos pendiente el cambio de estructuras de sus organizaciones; lo que hace ilusorio el cambio, llegando incluso a caer en uno de los países a nivel mundial donde la reglamentación es exagerada, por la creencia que tenemos que a mayor reglamentación mayor control.

⁸ Rosales Núñez, Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), núm.37, México, 1997.

cambio y transformación de forma dialéctica. Es decir, si reformamos la institución debemos hacer lo mismo con la estructura de su organización.

Tal vez resulte obvio que en el ámbito de la acción de gobernar no se pueda hablar sensatamente de posibles terapias si no existe el diagnóstico adecuado. Ejemplo de ello son las principales soluciones que se sugieren para que los Estados latinoamericanos y su administración se vuelvan más eficientes y eficaces; el servicio civil de carrera, la planeación estratégica, la descentralización, la flexibilización, la rendición de cuentas, la capacitación y un cambio de instrumentos políticos— deben corresponder a un diagnóstico, que sin lugar a dudas deberá de estar relacionado con el cambio de estructuras en las organizaciones en las que se va a implementar, porque si no se hace así, seguiremos repitiendo el esquema y caeremos nuevamente en fallas gubernamentales.

Sin embargo, el principio metodológico de que un diagnóstico adecuado de los problemas precede a la formulación de soluciones parece recibir un rechazo generalizado. En la práctica, estamos ante el muy conocido hábito de sacar conclusiones precipitadas. Sin duda, cada solución propuesta implica hasta cierto punto un diagnóstico de los problemas. No obstante, cuando la relación entre diagnóstico y solución continúa implícita o no se examina, existe el peligro de que las suposiciones políticas que sustentan una propuesta de reforma se empleen sin sentido crítico para justificar una preferencia esencialmente normativa, por ejemplo, la descentralización y la privatización, las cuales planteaban las soluciones a los problemas de las fallas del gobierno, sin embargo hemos sido testigos que en el caso de la privatización en América Latina, el cambio de propiedad de un bien no garantizó la eficiencia y eficacia que esta planteaba. En otras palabras, también debemos poner en duda si la búsqueda de opciones (como la descentralización y la privatización) al modo más tradicional de conducción política se basa realmente ante todo en la experiencia de los fracasos gubernamentales. Ya que no se ha establecido con claridad una relación entre estrategia de reformas y análisis de problemas, de ahí que un posible esfuerzo de cambio sin un diagnóstico real casi automáticamente llevará a desilusiones.

La importancia de apoyarnos en el enfoque neoinstitucional y organizacional, nos permite entender la diferenciación de instituciones y organizaciones destacando con ello la dialéctica que existe entre ambas, es decir, si reformamos las primeras tenemos que hacer lo mismo con las organizaciones; entender esta dialéctica nos ubica en la posición de un diagnóstico apegado a una serie de variables que pueden determinar por qué las instituciones y organizaciones del Estado no permiten cumplir con las principales funciones del mismo.

Repensar a la administración pública y a sus instituciones con nuevos contenidos y enfoques de estudio nos permite proponer una metodología de análisis que será desarrollada en el primer capítulo, tomando en cuenta el marco contextual y algunos factores que plantean la transformación de las instituciones y organizaciones del Estado en un contexto determinado por la globalización.

En el segundo y tercer capítulo, se analizará el marco teórico que nos permitirá a través del enfoque neoinstitucional y el enfoque organizacional diferenciar institución de organización. Es en estos dos capítulos donde se fundamentará nuestra hipótesis central, así como también la metodología que proponemos para su estudio.

En el cuarto capítulo, se estudia y analiza la evolución del Estado en los clásicos, el Estado moderno en Weber y el enfoque del Estado desde la perspectiva neoinstitucional y organizacional.

En el quinto capítulo, se estudia el estado del arte de la administración pública, así como sus principales teóricos. De la misma manera que el capítulo anterior nos servirá como punto de partida y reflexión de lo que Simon llamaría el problema de teoría y praxis. Cabe señalar que en dicha reflexión no intentamos alejarnos del objeto de estudio de la administración pública, sino todo lo contrario, lo que se pretende en este capítulo, es destacar los principios fundamentales de la administración pública, analizando los problemas de institucionalización y organización que dificultan su operación.

En el último capítulo, destacaremos la importancia del modelo de organización para el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, tomando como punto de partida las características y significado del modelo de organización

burocrático weberiano y el modelo de organización orgánico. De ahí que nuestro punto de partida es el análisis de la teoría burocrática weberiana, que sin lugar a dudas nos ubica en el centro de la discusión y nos permite a la vez destacar la importancia que tienen los directores, los administradores y el modelo de organización, no solamente del Estado, sino de cualquier organización.

Los argumentos que se ofrecen en apoyo a nuestra hipótesis se basan en gran medida en tres grandes pensadores: Max Weber, Carlos Juan Bautista Bonnín y José Ayala Espino.

Cabe destacar que esta investigación no debe discutirse como si se tratara de afirmaciones definitivas, concluyentes y empíricas, ya que, a lo sumo, se pueden considerar formulaciones teóricas que sirvan como un marco preliminar para ulteriores investigaciones y estudios empíricos.

Por último es preciso señalar que dicha investigación no es sólo el producto de un servidor, sino todo lo contrario, es el resultado de un gran número de personas que de una u otra manera han contribuido para su desarrollo en las aulas, en los pasillos, en las grandes discusiones, no tengo el propósito de mencionar a todos por temor de omitir a algunos, pero si quisiera hacer una excepción con José Ayala Espino quien fue y sigue siendo no solamente un formador, sino un compañero y amigo, y que dondequiera que se encuentre tengo muy presente sus últimas palabras: “la materia ni se crea ni se destruye solamente se transforma y yo me convertiré en algo virtual en donde no dejaremos de comunicarnos, porque dejo mi obra y porque los tengo a ustedes”: por último quiero agradecer de manera infinita a Gabriel Campuzano, a mi Comité tutorial: Edgar Ortiz, José Arellano y José María Calderón por el profesionalismo y comprensión que le han brindado a un servidor. De antemano doy las gracias a mis amigos y les digo que tengo una deuda de gratitud con todos ellos.

Quiero recordar que todo lo que dice, analiza y propone es responsabilidad de un servidor y que en este sentido solo yo soy el responsable por ello.

I. Repensar las instituciones del Estado, su organización y administración

Durante toda su evolución, el Estado moderno ha asumido funciones y responsabilidades que son materializadas en sus instituciones y operadas por sus organizaciones. De ahí que para Weber el Estado moderno es un conjunto de instituciones de dominio formado para asegurar en favor de la sociedad, sus condiciones y relaciones de vida. En este sentido el Estado y sus instituciones además de generar incentivos y desincentivos son un instrumento indispensable y constructivo dotado de una estructura organizativa, poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e *imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo.

Dichas instituciones y organizaciones no son inmunes y estáticas ya que éstas se ven afectadas en el tiempo y en el espacio¹ por factores externos e internos; por ejemplo, en los últimos treinta años se han venido dando en el mundo profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que han influido sobre las instituciones y organizaciones del Estado, del gobierno y de su administración.

La globalización, el adelgazamiento de estructuras, las desregulaciones, la privatización, la crisis económica mundial, la movilización y demandas de la sociedad civil, son sólo algunos de los signos que reflejan su transformación,

¹ El tiempo y el espacio dejan de tener igual influencia en la forma en que se estructuran las relaciones e instituciones sociales. Ello implica la desterritorialización de los arreglos económicos, sociales y políticos, lo que significa que éstos no dependen ni de la distancia, ni de las fronteras, ni influyen de la misma manera en la configuración final de las instituciones y de las relaciones sociales. Giddens Anthony, **The consequences of modernity**, Cambridge, Polito Press, 1994. Pág. 25.

modernización y evolución de la forma en que administran y gestionan los asuntos públicos; adicionalmente, el proceso de democratización (sobre todo en los países latinoamericanos), la alternancia en el poder (que esta misma ha promovido) tiene como consecuencia un incremento en la generación de conflictos y problemas que se han vuelto más complejos.

Los cambios antes mencionados son sólo algunas de las variables que nos permite plantear la importancia de repensar a la administración pública y a sus instituciones desde un enfoque neoinstitucional y organizacional.

Estos dos enfoques nos permitirán proponer una propuesta metodológica de estudio que condescenderá diferenciar institución de organización y plantear en forma de hipótesis, que uno de los graves problemas que enfrentan las instituciones y organizaciones del Estado, es de organización de sus estructuras administrativas. Es decir, si entendemos a las instituciones como las reglas del juego, y a las organizaciones como el conjunto de individuos que a través de su interpretación y ejecución le dan vida a las instituciones, nuestra hipótesis está dirigida a la forma en cómo esos individuos que interactúan en conjunto con otros, individuos determinados por estructuras y modelos de organización, establecen un obstáculo o incumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Diferenciar institución de organización puede resultar una afirmación muy simple, sin embargo, una gran mayoría de estudiosos de la administración pública las confunden y al hacerlo se puede distorsionar cualquier diagnóstico que permita proponer la solución de problemas dentro de las organizaciones del Estado. De ahí que para el planteamiento de nuestro problema es muy importante diferenciarlas auxiliándonos a través del enfoque neoinstitucional y organizacional, para con ello, poder argumentar mayor racionalidad y eficiencia a las acciones de gobierno.

Marco contextual y algunos factores que plantean la transformación de las instituciones y organizaciones del Estado

La transformación del Estado ha sido un largo y duro proceso, lo cual ha implicado emprender ajustes estructurales de fondo. A consecuencia de ello, se han

modificado niveles y formas de vida que, en diferentes etapas, reacomodan las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado. En este sentido, sí la globalización ha enfatizado el elemento que hace referencia al proceso de lo transnacional en las dimensiones económica, política, social, cultural y ecológica (por mencionar sólo algunas). Ello significa la intensificación de los espacios, sucesos, problemas, conflictos, etc.; por lo que, hay que entender los impactos de dicha globalización en las instituciones y organizaciones que conforman al Estado y a la sociedad.

Para entender dichos impactos, es necesario mencionar tres características básicas de la globalización: la primera, que hace referencia a un mayor espacio a nivel mundial, es decir que el alcance mundial de la serie de procesos, abarcan la mayor parte del globo, u operan a nivel mundial (connotación espacial); la segunda, la estabilidad en el tiempo, que se refiera a la intensificación de los niveles de interacción, interconexión e interdependencia entre los Estados y las sociedades del mundo que construyen el actual sistema mundial y la tercera, la densidad social, que son las repercusiones significativas en los lugares más alejados del mundo de los acontecimientos, decisiones y actividades de cualquier lugar. Estas características nos permite aproximarse adecuadamente a la complejidad del fenómeno y comprender que la globalización no es sólo un proceso extensivo (de mayor internacionalización), sino también intensivo (de profundización y cambio estructural), y que este último no está sólo referido al aspecto espacial, sino también a un conjunto de interconexiones, interacciones e interdependencias crecientes y nuevas, que están conformando el entramado estructural de la economía y la sociedad mundial actual.

La globalización y su repercusión en lo económico, político y social

Las características antes mencionadas hacen que el avance de la globalización repercuta en la economía de los Estados disminuyendo: sus instrumentos en número y eficacia, privando de una actitud opuesta a la propiedad estatal de

activos; reduce o desaparece el recurso a políticas de tarifas de servicios públicos para estimular el desarrollo de ciertas regiones. La desregulación de los sistemas financieros tiende a disminuir la eficacia de la política monetaria. La autonomización institucional de los bancos centrales y la adopción de sistemas de cajas de conversión reducen los alcances y la eficacia de esa política y del manejo del tipo de cambio. En este sentido el Estado es el emisor de la divisa, es quien decide la política monetaria. Los mercados financieros globales tienen poca tolerancia a políticas nacionales de retraso cambiario, como sucedió en la crisis mexicana de 1995 y en la asiática en 1998. El funcionamiento de los mercados financieros, que es de 24 horas, permite la sustitución instantánea de moneda en las carteras de los inversionistas.

La capacidad estatal para movilizar recursos se ve disminuida para activar tácticas en función de los objetivos de política; se adoptan políticas de consentimiento tributario hacia las grandes empresas como forma de conservar el ingreso de flujos externos; situación que refleja una notoria incapacidad de contención de la evasión fiscal. Los compromisos externos y los subsidios al capital requieren de porciones importantes de los recursos fiscales. La disminución de dichos recursos reduce la capacidad para fijar metas y objetivos estatales².

Por otra parte, la eficacia de la política fiscal se reduce considerablemente al margen de las relaciones del mercado. Aproximadamente dos quintos del comercio mundial y casi dos tercios de toda la inversión extranjera directa, se rigen por sistemas de precios de transferencia. Las corporaciones bajan riesgos en sus operaciones de cambio, evitan controles de precios y optimizan el plan tributario global. La capacidad institucional del Estado para prever el funcionamiento de los mecanismos de transmisión monetaria se encuentra indefensa ante la interdependencia de las empresas financieras, la inestabilidad de precios de los activos financieros, el desarrollo de nuevos productos y derivados que reducen la transparencia del sistema financiero por la complejidad de su contabilidad, y la vulnerabilidad del sistema de pagos interbancarios.³

² Beck Ulrich, **¿Qué es la globalización?**, Paídos, España, 1999.

³ Carlos M. Vilas, **El Estado en la globalización**, México, UNAM, 2000, pp. 26-29

El nuevo mercado financiero mundial está electrónicamente conectado en una sola red, donde convergen información sobre recursos y riesgos, instrumentos, mecanismos, productos financieros y monetarios, esto tiene profundas implicaciones políticas para los Estados y sus sociedades porque dentro de esta red, sin consideración de fronteras, se toman decisiones y acciones políticas. De esta manera, los recursos (financieros, humanos, tecnológicos y de información), las inversiones, las unidades de producción se desplazan y propagan en beneficio de las empresas transnacionales. De ahí que “las nuevas implantaciones industriales se expanden como inversiones privadas, bajo la forma de sociedades financieras, comerciales, industriales y de ingeniería, y con la contribución crediticia y el apoyo ideológico y político de los organismos internacionales”⁴, ejemplo de ello, es el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio y las empresas multinacionales, que fomentan las políticas e ideología de la economía neoliberal.

En lo político y en lo social, la diversidad de condiciones y entornos provoca que los espacios constructivos de lo público estén llamados a jugar como ámbitos de construcción de la convivencia y de expresión de la diferencia, en nuevas articulaciones entre cultura, política e instituciones. De igual modo, apuntan hacia el papel de las organizaciones e instituciones de la democracia en la regulación del conflicto y en la construcción de los mecanismos de control, mediación y acción política. En otros términos, es factible reivindicar la importancia del pluralismo institucional y de lo político, junto al pluralismo cultural y la diversidad social para garantizar los mecanismos y espacios institucionales de construcción de consensos. Desde esta perspectiva, las instituciones resultan fundamentales porque como lo hemos recalcado, son las que cultivan normas compartidas al igual que moldean las interacciones para la elaboración de acuerdos.

En este sentido el renovado interés por la ciudadanía ha adquirido una ulterior relevancia a la luz de los desafíos derivados de los procesos de

⁴ Marcos Kaplan, Op. Cit. p.293

globalización, tal como se expresan en la dinámica cambiante de binomios centrales a la cuestión de la ciudadanía tales como individuo-comunidad o sociedad civil -Estado. Los nuevos interrogantes en torno a la construcción de ciudadanía y democracia, en contextos de creciente complejidad e incertidumbre, están asociados a la naturaleza misma de los procesos de globalización, que no son homogéneos ya que se dan de una manera diferenciada en tiempo y espacio, con desigualdades territoriales y sectoriales, y tienen, además, un carácter contradictorio, en la medida en que pueden ser intencionales y reflexivos, a la vez que no intencionales, de alcance internacional a la vez que regional, nacional o local. Son además, multifacéticos, puesto que convocan no sólo lo económico, sino también lo político y lo cultural, así como las interdependencias e influencias entre estos planos, y multidimensionales; porque se expresan tanto en redes de interacción entre instituciones y agentes transnacionales, como en procesos de convergencia, armonización y estandarización organizacional, institucional, estratégica y cultural. Todos estos factores de manifestación de los procesos de globalización someten a prueba las instituciones y formas de organización del Estado, de la sociedad, de sus sistemas políticos tradicionales y modernos, lo que obliga no solamente a la teoría social y política, sino también a la teoría de la administración pública a discutir las bases, mecanismos y expresión de la acción política y su institucionalización y ejecución.

La presencia y fuerza de actores, organizaciones nacionales, transnacionales, supranacionales o globales, transforman radicalmente al Estado, sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que concentra su actividad. Parece claro a estas alturas, que lejos de lo que sostenía algunas previsiones apresuradas, los estados, sus gobiernos y sus administraciones, no sólo no desaparecen, sino que siguen siendo actores que influyen decisivamente en muchos terrenos, en el nivel nacional y en el internacional ya que se considera a este como la fuerza más activa y comprometida de la globalización.

Aunado a lo anterior, la soberanía del Estado se debilita en varios terrenos, por ejemplo el "Estado se vuelve incapaz de regular los flujos financieros y comerciales, los derechos de propiedad y autoría, los derechos humanos

universalmente sancionados y otras transacciones económicas, sociales y culturales transfronterizas. De la misma manera, la autoridad del Estado pierde eficacia para reglamentar y aplicar sanciones a las Organizaciones no Gubernamentales Internacionales (ONGI) y se replantea su relación con las comunidades e identidades que desbordan las fronteras nacionales, re articulando los nexos entre lo local, lo nacional y lo global. El Estado pierde así capacidad reguladora en ciertos ámbitos”.⁵

Paralelamente, hacia adentro, el Estado enfrenta nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil y de búsqueda de participación política. Al explorar las vías por las que transita el repensar la ciudadanía, el binomio sociedad civil -Estado ha adquirido nueva centralidad. A partir de las experiencias de reestructuración mundial así como de aquellas asociadas a procesos de transición hacia regímenes democráticos. Pensar la sociedad civil de frente al Estado obliga a revisar los acercamientos a la ampliación de la participación ciudadana, vista como medio de aprendizaje por las concepciones de la democracia participativa. La recuperación de espacios de acción ciudadana-del Estado a la sociedad- está basada en el supuesto de que el propio ejercicio de participación enseñará responsabilidad y tolerancia, por lo que es factible hablar de la función didáctica de la participación. La arena pública como espacio de entrenamiento implica, a su vez, pensar el lugar de los movimientos sociales. Así, de acuerdo con Cohen⁶, una pluralidad estructural en la esfera pública de la sociedad civil asegura la posibilidad de definir la vida social en términos de participación pública, y es precisamente esta participación la que asegura los derechos de comunicación, de discurso y la que revitalizaría y renovararía la esfera pública.

En este sentido, en un escenario determinado por la globalización el Estado debe de ser capaz de transformar sus instituciones y organizaciones para desempeñar y garantizar la armonía de su sociedad.

⁵ Íbidem.

⁶ Cohen, Jean, Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements, *Social Research*, vol. 52, núm. 4, 1985.

La importancia de las instituciones y las organizaciones del Estado en la dinámica de la globalización

Como se puede observar, el proceso de globalización presenta cada vez más un perfil de interdependencia asimétrica. La dinámica de la globalización somete a los países en desarrollo a procesos paralelos internos, interactuante e interrelacionados con los externos haciendo que países como el nuestro intenten alcanzar la modernización copiando el modelo de desarrollo de los países avanzados con reajustes impuestos por la concentración del poder mundial, sin tomar en cuenta la nueva división mundial del trabajo, así como las transformaciones institucionales y estructurales que cada uno de ellos requiere. De ahí que, una visión economicista del desarrollo sólo la identificamos con el crecimiento, sin considerar y evaluar lo que verdaderamente implica tal desarrollo. El uso del término desarrollo, más que crecimiento económico implica aceptar las limitaciones del uso de medidas como el Producto Interno Bruto (PIB) o bienestar de una nación. Desarrollo comprende intereses mayores de calidad de vida, consecución educacional, nivel nutricional, acceso a libertades, etc. Desarrollo es un vector de propósitos deseables a alcanzar o maximizar, como por ejemplo: Incremento del ingreso per cápita, mejoramiento de las condiciones de salud, avances educativos, incremento de las libertades, una distribución de ingresos equitativa, etc.

El énfasis que se pone en la sustentabilidad, lo complementamos con la necesidad de que el Estado cuente con instituciones y organizaciones que permitan no solamente establecer las reglas del juego, sino que también a través de sus organizaciones sean llevadas a cabo.

Los indicadores del grado de desarrollo se refieren a la productividad y a las posibilidades de incrementarla, a la capacidad para la expansión del excedente económico y para su redistribución progresiva o regresiva y al índice de bienestar. Esto incluye territorio, población, producción y consumo per cápita de

determinados bienes y servicios (electricidad, acero), producto nacional bruto y distribución de la riqueza, por mencionar sólo algunos.

Indicadores complementarios, pero significativos son los que buscan configurar la calidad de las condiciones existenciales, del estilo de vida, de la integración nacional y de la democratización política.⁷

Las metas y objetivos antes mencionados no pueden ser pensados sin la participación del Estado, de sus instituciones, de sus organizaciones; sin su gobierno y administración, de ahí la importancia de repensar a la administración pública y a sus instituciones, dándole importancia al factor organizacional.

Dentro de este contexto el Estado, como el conjunto de instituciones creadas en favor de la sociedad moderna, debe responder a un sistema organizacional y cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento⁸. El Estado es un conjunto de instituciones que deben de crear las condiciones necesarias para garantizar la convivencia y certidumbre al modo en que los individuos han decidido atender sus necesidades y son las organizaciones las que deben sancionar que esto suceda. En este sentido, el Estado institucionalizado y estructurado organizacionalmente, es el encargado de aplicar las reglas y normas que emanan de la sociedad civil. Toca al gobierno promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social.

Si hoy la tecnología permite la adaptación de los productos a las necesidades o apetencias de compradores, si los mercados se están atomizando en nichos, si los medios de comunicación no dejan de multiplicarse y de informar a unas audiencias continuamente decrecientes, si las organizaciones que están surgiendo de la sociedad demandan al gobierno soluciones a problemas específicos, e incluso la estructura y la cultura familiares están evolucionando hacia una creciente heterogeneidad. ¿Por qué, todavía hoy ni políticos, ni administradores públicos enfocan sus esfuerzos para entender y comprender que

⁷ Ibidem. p. 299

⁸ Weber Max, Op. Cit.

el Estado, sus instituciones, sus organizaciones y su administración no son estáticas, ni tampoco son solamente un conjunto de leyes, reglamentos, procesos y buenas intenciones?

Pocas son las personas que conforman las organizaciones públicas que parecen haber caído en la cuenta de que el entorno externo e interno de toda institución y organización debe adaptarse a circunstancias que permitan su adaptación y reproducción⁹, es decir, existe un sin número de referencias que pueden darnos cuenta de cómo muchas instituciones y organizaciones de la sociedad han hecho cambios en unas y otras, si cambiamos las reglas del juego y las estructuras de las organizaciones de la sociedad y dejamos intacta las instituciones y organizaciones del Estado, las del gobierno y de su administración, crearemos un espacio vacío e incongruente, con el consecuente desencaje organizativo, que perjudicaría a ambas estructuras. Una economía avanzada en un marco globalizado como al que hemos hecho referencia, requiere una constante interacción entre sociedad y Estado- Estado e instituciones – instituciones y estructuras organizacionales.

Resulta evidente también que muchos gobiernos están reconsiderando sus decisiones, se están moviendo hacia el principio de que su tarea es asegurar la existencia de servicios, pero no la prestación de ellos. No obstante, se ha puesto en marcha una profunda re conceptualización de la reestructuración de los gobiernos, en formas que de una forma u otra han sido paralelas con los cambios introducidos por las organizaciones del mundo económico o privado.

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios. El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia el desempeño de los sistemas de provisión de servicios que brinda el Estado, es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada, o el desempeño

⁹ Williamson, Oliver, E., *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, New York, 1996, pág. 66.

no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficacia de los limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro.¹⁰

En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso y desarrollo provenga de la calidad de sus instituciones y organizaciones¹¹ en lugar de un incremento en la reglamentación y el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si América Latina utilizará en forma más adecuada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales, educativos y de seguridad, por mencionar sólo algunos se deben a muchos factores, pero es importante recalcar que para nosotros en esta investigación la ineficiencia del Estado, sus instituciones y administración se debe a la deficiencia de su modelo de organización, que se ha agudizado de forma más pronunciada por la influencia que genera el proceso de globalización, una nueva forma de producir, la democracia, la alternancia en poder, el resurgimiento de una sociedad civil que se mueve, organiza y demanda. En consecuencia dichos servicios son demasiado importantes para fracasar, pero en la actualidad son demasiados ineficientes para ser exitosos, y el principal instrumento de política disponible que nosotros planteamos para mejorar la eficiencia, es el cambio en la forma en que se organizan las organizaciones del Estado.

Lo que se plantea en esta investigación, es reconocer no sólo la importancia que tienen las instituciones del Estado para generar las condiciones de convivencia como generadoras de las reglas del juego, sino también la de destacar el grado de organización que deben tener las organizaciones del Estado como la maquinaria que permita llevar a cabo el cumplimiento de las mismas.

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 4.

¹¹ Para profundizar más acerca del tema ver a Mancur Olson, **Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships**, Basics Books, New York, 2000

Para ello proponemos la metodología que a continuación ejemplificamos en el siguiente esquema relacional.

Propuesta metodológica para repensar las instituciones y organizaciones de la administración pública

Si analizamos al Estado bajo el enfoque neoinstitucional podemos decir, que es un conjunto de instituciones, y si a éste referimos la definición de Weber argumentamos que es un conjunto de instituciones de dominio¹², es decir, son las que establecen las reglas del juego, mismas que generan incentivos y desincentivos para que se dé la convivencia, el intercambio, la armonía y desarrollo del mercado y la sociedad. Para ejemplificar lo anterior podemos decir que el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo son los tres poderes del Estado institucionalizados, ya que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales de un Estado. Estos tres poderes institucionalizados son un conjunto de leyes que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales en un determinado territorio.

Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Por lo que, “un conjunto cualquiera de reglas, sólo se transforma *strictu sensu* en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente impuesto por el Estado. Las instituciones, sin su correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión, sólo serían construcciones formales, pero sin viabilidad económica y social, porque nadie sabría siquiera de su existencia o de su operación”.¹³

Por su origen las instituciones pueden ser sociales y estatales, también pueden ser formales e informales (estas últimas están sustentadas en los valores, en la costumbre y en la idiosincrasia de una sociedad), pero es algo que

¹² Weber, Max, **Economía y sociedad**, FCE, México, 1976,, pág. 1060.

¹³ Ayala , Espino José, **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, México, UNAM-Facultad de Economía., 1998, pág. 56.

analizaremos con más detalle en el capítulo cuatro. Por ahora nuestro interés es resaltar la diferencia de las instituciones sociales de las estatales. Las primeras, son las convenciones que se establecen en una determinada sociedad y pueden ser de creación espontánea voluntariamente observadas por los individuos, es decir, no es necesario el poder público para forzar coercitivamente su cumplimiento, por lo que, las sanciones resultantes por su incumplimiento, son informales y descentralizadas ya que descansan en la responsabilidad de cada individuo o pequeñas comunidades. Sin embargo, las instituciones estatales tienen su origen en la iniciativa de un “tercer partido” son impuestas externamente a los individuos o a la comunidad y, su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado. Las sanciones que puedan surgir de su incumplimiento están formalizadas en la ley, y su aplicación y vigilancia están claramente determinadas por las organizaciones del Estado, representando con ello el poder de la autoridad pública. Ciertamente en la realidad, las instituciones reflejan una combinación de estos dos tipos, y aunque ambas tienen importancia en el comportamiento de los individuos, las instituciones estatales son decisivas, entre otras razones, por su carácter obligatorio y compulsivo, aunque ello no significa que las instituciones sociales carezcan de importancia, en ocasiones son tan relevantes como las estatales.

En este sentido, podemos decir que son las instituciones las encargadas de generar certidumbre, ya que, un incentivo importante para la creación de instituciones es que reducen riesgos e incertidumbre, económica, política y social. En consecuencia, las instituciones permiten disminuir riesgos, y aumentar la seguridad de la acción social mediante el establecimiento de las reglas del juego, por lo cual corresponde a las instituciones del Estado imponer y hacer cumplir dichas reglas, de ahí que para Ayala Espino el Estado tiene dos funciones:

- Fija y obliga la observancia de las instituciones para reducir los riesgos e incertidumbre derivada de las elecciones económicas, políticas y sociales y;
- Regula y vigila las áreas del intercambio, en las cuales los riesgos económicos y sociales potencialmente son más altos y recurrentes,

propiciando que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas estables. Es decir, los agentes serán más consistentes en sus decisiones, en la medida en que su comportamiento ocurra de acuerdo a las reglas aceptadas por todos los miembros de la sociedad¹⁴.

¹⁴ Ayala, Espino José, Op. Cit.,Pág. 64.

Enfoque Neoinstitucional

Estado



Conjunto de Instituciones de dominio

Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.



Poder Legislativo



Poder Judicial



Poder Ejecutivo

Certidumbre

Las instituciones generan



Incentivos



Desincentivos



Las instituciones se diferencian de los agentes que las operan, de ahí que podemos argumentar que las instituciones generan organizaciones.



Organización

Enfoque Organizacional

Conjunto de individuos que se involucran en actividades para cumplir metas y objetivos.

Autoridad



Jerarquía

Estructura



División del trabajo

Operatividad



Eficiencia



Eficacia

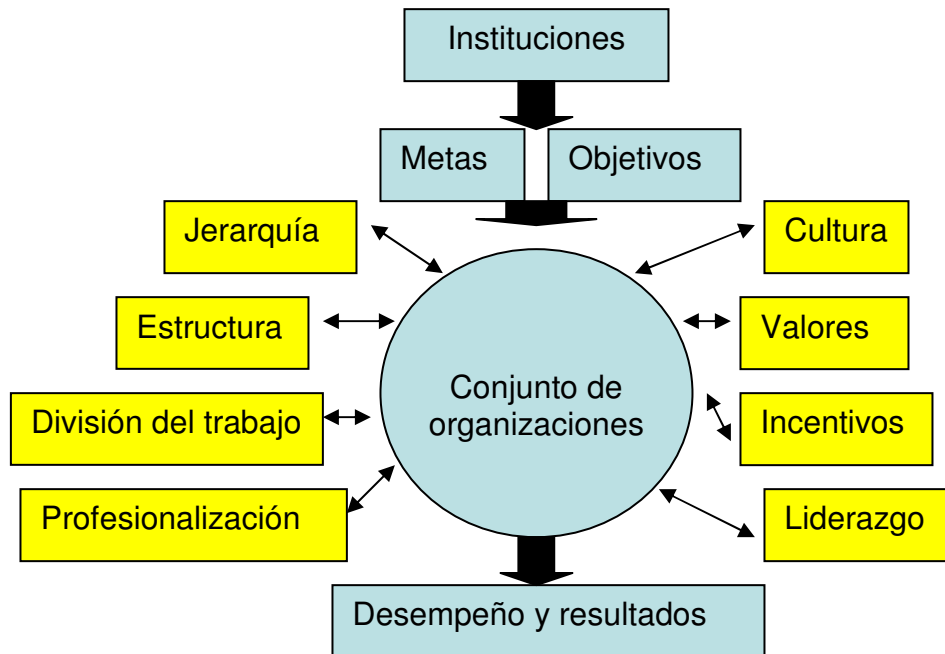
El enfoque neoinstitucional además de diferenciar instituciones de organizaciones, nos permite, en una primera parte resaltar la importancia que tienen las instituciones del Estado como generadoras de estabilidad y certidumbre, permitiendo con ello disminuir el conflicto que se genera en la sociedad. Es importante resaltarlo, porque cuando se argumenta la ineficiencia y falta de credibilidad de las instituciones del Estado no siempre es porque las reglas del juego no estén bien definidas y consensuadas por la sociedad. Ya que la efectividad de una institución no sólo depende de sus objetivos y aceptación social, sino también de su capacidad para estimular un comportamiento más competitivo de los individuos en la acción social. Los efectos de las instituciones dependen también de otras variables, las cuales nos lleva a la segunda parte de nuestro esquema relacional, es decir, la variable de la estructura y desempeño de las organizaciones encargadas de cumplir las metas institucionales.

Si partimos de la idea de que las instituciones generan organizaciones que son las encargadas de cumplir con metas y objetivos institucionales, podemos decir, que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, los partidos políticos, los funcionarios públicos, las empresas o las familias, no son instituciones más que en la medida en que están regidas por reglas externas o internas,¹⁵ y que son las organizaciones, como el conjunto de individuos que se relacionan para cumplir con metas y objetivos, las que se encargan de llevar a cabo la estabilidad y la certidumbre con la mayor eficiencia y eficacia de las metas y objetivos institucionales.

Es, en este sentido, que el enfoque de la teoría de la organización nos permite analizar en una segunda parte la importancia que tiene la jerarquía, la autoridad, la división del trabajo, la operatividad, la cultura, la idiosincrasia, la educación, los valores, la profesionalización dentro de una organización, que al

¹⁵ Knight, J, en su libro *Institutions and social conflict*, argumenta que las organizaciones son “actores colectivos que pueden estar sujetos a las restricciones institucionales y las instituciones son las reglas que estructuran las interacciones entre los actores”. Knight, J, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, Pág. 3

interrelacionarse nos permite medir el desempeño y resultados de la organización.

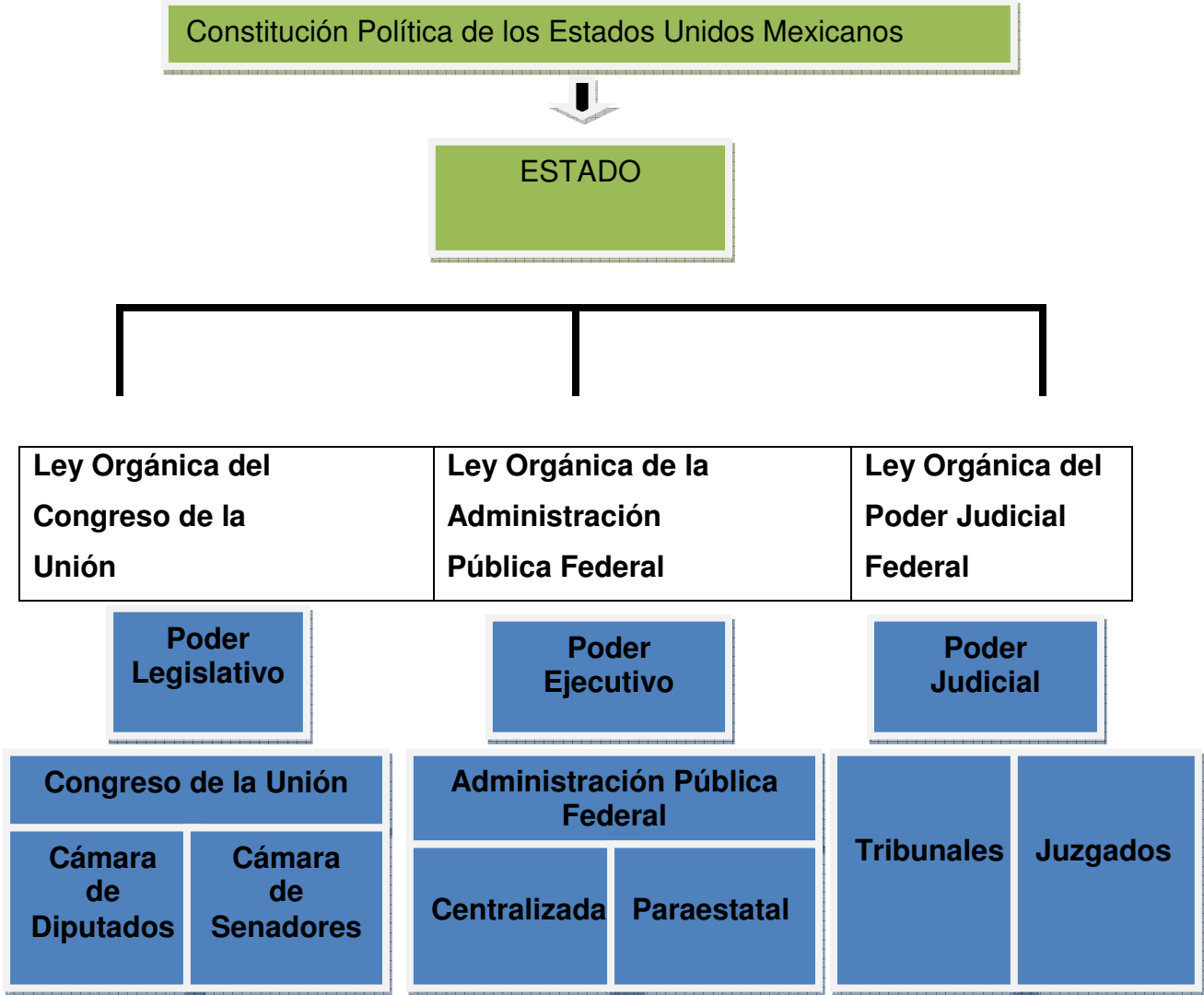


Muchos confunden o identifican a las instituciones con las organizaciones públicas o privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo a reglas establecidas; mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos, por supuesto de acuerdo a las reglas contenidas en las instituciones existentes.

Posiblemente, hemos llegado a la pregunta ¿Y de qué nos sirve estos dos enfoques de estudios para repensar a la administración pública y a sus instituciones?, ¿Qué importancia tiene la diferenciación de institución de organización? ¿Cuál es el aporte que ambos enfoques nos dan para el estudio de la administración pública?

Si partimos del planteamiento que el Estado es un conjunto de instituciones en un territorio determinado, y que las instituciones, a grosso modo son las reglas del juego (leyes, normas, reglamentos...) podemos decir que la administración pública también es un conjunto de instituciones que pertenecen al Poder Ejecutivo (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública,

la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Seguridad Pública, etc.) todas ellas son instituciones del poder Ejecutivo pertenecientes a la administración pública federal.



Organización Institucional del Estado Mexicano

Dichas instituciones podemos distinguirlas por sus metas y objetivos, es decir, dentro de las metas y objetivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está el de la recaudación y distribución de los impuestos, el de la Secretaría de Seguridad Pública mantener el orden y brindar la seguridad de la sociedad. Sin embargo, muchos de estos objetivos y metas institucionales no se llevan a cabo; en el caso mexicano por ejemplo, sólo el 4 % de la población paga impuestos mientras que el 60% del PIB es parte del mercado informal, es decir, no pagan impuestos o más bien no les son cobrados. Por otra parte, las últimas estadísticas sobre delincuencia y corrupción nos ubican dentro de los países con más altos índices de delincuencia e inseguridad pública; lo mismo sucede en materia de educación, el último estudio que fue hecho por la OCDE, en donde se analiza la calidad de los modelos de educación de 55 países del mundo, México se encontró en el penúltimo lugar por arriba de Brasil¹⁶.

Así, podríamos enumerar cada una de las instituciones que conforman la administración pública federal y diagnosticar que debido a que las reglas del juego no están bien establecidas estas no cumplen con las metas y objetivos por las que fueron creadas, sin embargo, y de acuerdo a nuestra hipótesis central, nuestro interés de argumentar porque las instituciones del Estado no cumplen con sus metas y objetivos se enfoca más a la segunda parte de nuestro esquema, que tiene que ver con la operatividad de la organización. “Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de memberships; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”.¹⁷

De lo anterior podemos diferenciar organización como el conjunto de individuos que se interrelacionan entre sí para cumplir metas y objetivos y el modo

¹⁶ Para mayor información consultar la página de la OCDE, www.ocde.org.

¹⁷ May, H. Richard, **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados**, Prentice Hall, México, 1996, Pág. 33.

de organización que las organizaciones diseñen para alcanzar esas metas y objetivos.

Con la metodología propuesta no solamente podemos analizar a la administración pública como el brazo ejecutor del ejecutivo, sino al Estado como un conjunto de instituciones y organizaciones, mismas que nos hacen referencia a su administración, es decir, si el Poder Legislativo es una institución del Estado este genera organizaciones y esas organizaciones tienen que ser administradas y dirigidas para cumplir con metas y objetivos institucionales. El cumplimiento de metas y objetivos institucionales y organizacionales esta determinado en parte por la claridad, transparencia y consenso de las primeras, así como el grado de organización, administración y dirección de las segundas. La forma de organización de las organizaciones del Estado está determinada no solamente por su forma de organización, administración y dirección, sino también por su cultura, valores y clima organizacional al interior de las mismas.

Repensar a la administración pública y a sus instituciones con nuevos contenidos y enfoques de estudio, requiere hacer una revisión de la definición del Estado en los teóricos clásicos, así como en los contemporáneos, para pensarlo como punto de partida, como el conjunto de instituciones de dominio, en donde su verdadero poder se encuentra en la forma de organización, dirección y administración de sus organizaciones.

II. El enfoque neoinstitucionalista: Una propuesta de análisis de las instituciones de la administración pública

La visión neoinstitucionalista de las instituciones

El enfoque contractualista de la escuela de la elección pública, explica a las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes, como el fruto de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino sobre todo los mecanismos que están localizados fuera del mercado. La visión contractualista de la elección pública enfatiza la participación de los agentes en el diseño institucional de los derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional, entre otros. Las teorías contractualistas tienen una visión diferente a la de la teoría neoclásica, del papel que juega el Estado en la economía, en la formación y mantenimiento de las instituciones. El enfoque contractual le confiere gran importancia a los mecanismos legislativos, por ejemplo, la distribución de los temas de la agenda, la secuencia del debate de esos temas, la asignación de derechos a las partes, etc.¹

La economía evolucionista supone que las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones

¹ Esta idea es de J. Knigh, *op. dt.*, 1992, p. 5. Para un tratamiento del cambio institucional en la escuela de la elección pública véase J. Buchanan, **Liberty, Market and the State**, New York University Press, New York, 1986, especialmente la segunda parte.

conducirá a la sobre vivencia de las instituciones más eficientes.² La idea básica es la siguiente: los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque además de tratar maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes también tratan de cambiar las reglas. Así, los individuos continuamente están haciendo cálculos sobre costos y beneficios, renegocian contratos, redefinen los derechos de propiedad, cambian las estructuras de gobernación, mejoran las organizaciones, etc. Los nuevos cálculos obedecen, en general, a cambios técnicos, cambios en la dotación original de derechos y recursos, y cambios políticos que inducen a que los agentes esperen mejores resultados, transformando el Estado de cosas para mejorar su bienestar. Las nuevas formaciones institucionales pueden emerger gradualmente mientras desaparecen las viejas instituciones. Lo que no excluye, por supuesto, la ocurrencia de cambios institucionales abruptos. Nelson y Winter³ representativos del enfoque evolucionista, señalan que las instituciones son un resultado de variaciones aleatorias, selección y retención de instituciones, más que de la búsqueda individual.⁴

Cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales permanecen en la "memoria histórica" de los individuos, moldeando su conducta e incentivos. En efecto, las normas y las rutinas en las organizaciones facilitan el aprendizaje de instituciones que permiten a los individuos involucrarse en el intercambio económico y político. Por ejemplo, el tránsito rápido de derechos de propiedad estatal a propiedad privada no cambia la conducta de los agentes de un día para otro, por ejemplo, la actitud frente al riesgo, las respuestas a incentivos materiales, nuevas responsabilidades, nueva actitud frente al trabajo, requieren de un proceso lento de diseño y aprendizaje de las instituciones

² Una primera introducción al tema puede consultarse en R. R. Nelson y S. G. Winter, **An evolutionary theory of economic change**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 6a. Edición, 1996 especialmente el capítulo 2 y de G. M., Hodgson, **Economics and evolution. Bringing life back into economics**, Ann Arbor The University of Michigan Press, Michigan, 1996, especialmente el capítulo 14.

³ *Ibidem*.

⁴ Vease P. M. Lichtenstéin, "A New- Institutional story about the transformation of former socialist economies: a recounting and assessment", en *Journal of Economic Issues*, vol. Xxx, núm. 1, Marzo de 1966.

formales e informales. Las instituciones informales, fuertemente arraigadas en la sociedad, toman mucho tiempo para transformarse en instituciones formales y quedar escritas en reglas. Al respecto, Duglas North señala: "Las instituciones cambian incrementalmente... aún cambios discontinuos (tales como revoluciones y conquistas) nunca son completamente discontinuos, por el contrario, son el resultado de la cristalización de las restricciones informales existentes en las sociedades"⁵.

Finalmente, las teorías históricas explican la evolución de las instituciones como el resultado de los cambios en la historia. Los cambios en la dotación inicial de los recursos, tecnología, capital, fuerza de trabajo son importantes, pero lo crucial son las reglas y las convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad. La historia muestra la evolución de las instituciones en el largo plazo, es decir, el impacto de las instituciones en el tránsito de sociedades poco complejas a muy complejas, de reglas informales y consuetudinarias a reglas escritas y formalmente establecidas en códigos legales. Es decir, el cambio y origen de las instituciones corre al mismo tiempo que el cambio histórico. North, argumenta que las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes, por ello, el cambio histórico⁶ produce resultados diferentes a los predichos por la teoría neoclásica, según la cual, los agentes tienen un número ilimitado de instituciones para elegir.⁷

Sin embargo, y a pesar de las diferencias, la verdad es que las más recientes teorías sobre las instituciones combinan explícita o implícitamente varios

⁵ D. North, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México, 1993, págs. 21 y 22.

⁶ El estudio de las instituciones es un reto para los economistas, sean o no historiadores, ya que les permite analizar los arreglos institucionales sobre los cuales se tomarán las decisiones, investigar cómo y porqué han cambiado a través del tiempo estos procesos e instituciones, y finalmente considerar cómo han afectado tales cambios los cursos de acción alternativos de los tomadores de decisiones. El valor de este análisis histórico resalta cuando consideramos qué tan drásticamente se han remodelado durante el último siglo y medio. Estos cambios no sólo alteraron el proceso de decisión acerca de los precios, la inversión, la producción, los inventarios, el empleo, la tecnología y las innovaciones organizacionales. También crearon nuevos tipos de empresas, formas de hacer negocios y ayudaron a reformar la estructura de muchas industrias y aún toda la organización de una economía. A.Chandler, 1973.

⁷ Para un análisis del cambio institucional desde la perspectiva histórica véase Duglas C. North, **Structure and change in economic history** W.W., Norton, New York, 1981 y D.C. North y R. P. Thomas, **The rise of western world. A new economic history**, Cambridge University Press, 1973.

aspectos de ellas: la participación activa de los agentes privados e individuales en el diseño de las instituciones en el mercado; la negociación colectiva en el mercado políticos a través de la participación en distintas arenas (congreso, partidos, grupos de interés, etc.), esto es, la negociación y competencia que ocurre en el intercambio político; así como la evolución histórica de las instituciones.

Las instituciones y su definición

Para continuar con nuestro análisis, es muy importante definir y distinguir como precisamos las instituciones y como las diferenciamos de las organizaciones, como sé menciono al principio la confusión entre una y otra, las hacen ver como sinónimos.

Al igual que cualquier definición, es muy difícil encajar y precisar debido a la gran variedad de éstas sobre el significado de las instituciones, sin embargo, tomaremos solamente algunas y trataremos de homogeneizarla en una sola definición que se acerque a nuestro interés de investigación. Por ejemplo Shotter enfatiza el papel de las instituciones para resolver problemas en la vida social. Boudon, ve a las instituciones como restricciones que ayudan a evitar el lado negativo de las acciones económicas y políticas inevitablemente presentes en cualquier acción colectiva. Elster, coloca el acento en la capacidad que tienen las instituciones para potencias a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales. Bates, sugiere que las instituciones ayudan a reconciliar la racionalidad individual (egoísta y maximizadora) y la racionalidad social presente en las acciones colectivas⁸.

Para Duglas North las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan

⁸ Las definiciones fueron tomadas de Ayala Espino José, **Instituciones y economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico**, UNAM, México, 1998, p. 54.

forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”⁹

En un 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 expresamente¹⁰.

Las acciones colectivas que emprenden los distintos grupos en la sociedad no son el resultado espontáneo de sus elecciones ni en el ámbito político, económico y social, si no por el contrario, son impuestas más o menos coercitivamente por el Estado, con la pretensión de que los individuos a la hora de intercambiar en cualquiera de los ámbitos antes mencionados reduzcan el conflicto de intereses y los costos elevados de dicha relación. Por lo que se puede entender que las instituciones pueden ser entendidas como:

- Reglas del juego que norman el intercambio de los actores,
- Estructuras de incentivos que permiten construir organizaciones, para a su vez, hacer cumplir las reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción,
- Restricciones que limitan el oportunismo de los grupos e individuos, atenuando problemas de incertidumbre y riesgo, que dificultarían o volverían muy costoso el intercambio,
- Modelos mentales que facilitan el intercambio en los cuales incurren los diferentes actores.¹¹

En este sentido dice Ayala Espino “las instituciones crean un marco social, económico y político más predecible sobre la futura conducta de los agentes, contribuyendo de este modo a disminuir los costos de transacción, y en consecuencia, estimulando la inversión, el ahorro, el trabajo, la innovación

⁹ D., North, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México, 1993, p. 13.

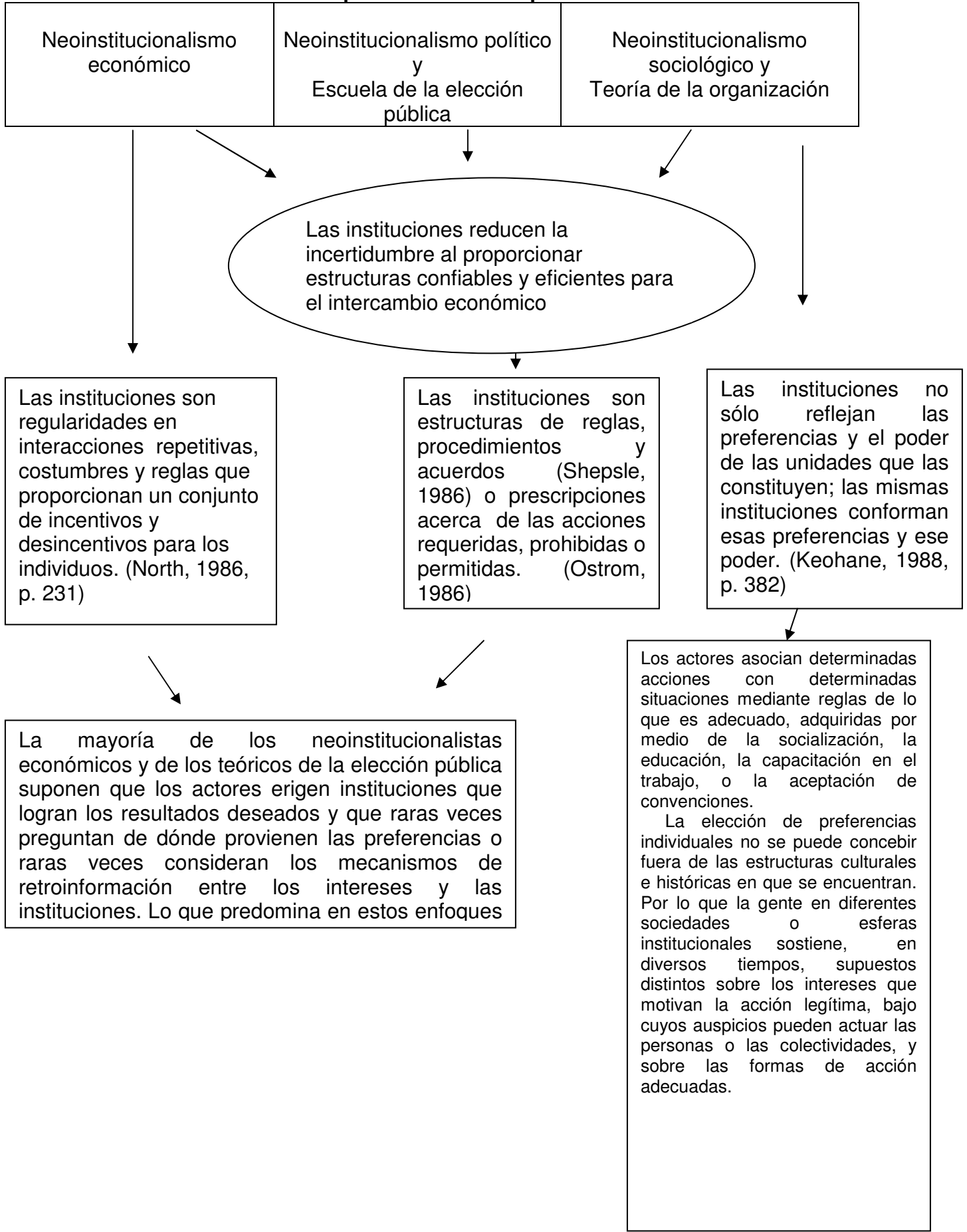
¹⁰ Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto, es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes. Pero ello será analizado con más detalle más adelante.

¹¹ Ayala Espino, José, **Instituciones para mejorar el desarrollo**, UNAM, México, 2002, p. 4.

tecnológica, el cambio institucional y en general la organización de acciones colectivas complejas.”¹²

¹² *Ibíd.*

La administración pública en el enfoque neoinstitucionalista



Instituciones formales

Las leyes y reglamentos son reglas formales que determinan la estructura de incentivos y por tanto afectan el comportamiento de los individuos y organizaciones públicas y privadas.

Las normas formales que afectan a los incentivos dentro de las organizaciones públicas están incorporadas en los contratos de servicio público, al igual que en el caso de los contratos entre organizaciones o individuos privados, y en los procedimientos presupuestarios, de personal, adquisiciones, información y auditoría.

Las reglas formales que determinan las responsabilidades políticas y fiscales del gobierno y las relaciones entre sus varios niveles (municipal, estatal y federal), están incorporadas en las leyes constitucionales, las cuales también afectan los incentivos políticos en diversos niveles del gobierno.

Instituciones informales

La confianza o la tendencia a cooperar entre individuos que no se encuentran entre sí con frecuencia, es una regla informal en la que los individuos usualmente entienden qué tipo de comportamiento asegura la cooperación mutua. La confianza desempeña un papel importante en el funcionamiento y desempeño de las organizaciones públicas y privadas.

La ética o los valores también suelen restringir el comportamiento individual, ya que establecen códigos informales de conducta.

Las normas políticas, que a menudo son implícitas, también suelen restringir el comportamiento de los políticos y funcionarios públicos. Los economistas han desarrollado algunos conceptos que resultan útiles al momento de analizar y diseñar instituciones adecuadas. Es por ello que tratamos de resumir algunas concepciones relacionadas con seis temas que nos serán de utilidad para el análisis. En primer lugar, nos referimos a temas relacionados con la asimetría

de la información y los problemas mandante-mandatario que éstos generan. En segundo lugar, describimos las estrategias de comunicación como mecanismos de intercambio de información. En tercer lugar, analizamos las relaciones entre transacciones, derechos de propiedad, contratos y mecanismos de supervisión y de cumplimiento. En cuarto lugar, evaluamos las implicancias de los costos de transacción para el diseño de las instituciones en el marco de los mercados y las jerarquías. En quinto lugar, destacamos la importancia de proveer bienes públicos o colectivos. Por último, analizamos brevemente la importancia que reviste la previsibilidad y la credibilidad de las instituciones para el desarrollo económico y social.

Conceptos para el análisis y diseño de las instituciones

Problemas de información asimétrica

La información imperfecta y asimétrica es una realidad de la vida cotidiana. Siempre existirá información asimétrica cuando una o más partes de una transacción tiene información acerca de la calidad de sus insumos, productos u otros aspectos de la empresa económica que no es de disponibilidad general (o cuya evaluación resulta demasiado cara para las demás partes). De igual manera, todas las transacciones económicas o comerciales o políticas se ven afectadas por una información imperfecta cuando la información pertinente acerca de la transacción en particular no es fija. En aquellos casos en que la información pertinente acerca de una transacción determinada tiende a cambiar a lo largo del tiempo, a medida que cambian las condiciones, la información relevante tiende a ser imperfecta.

Los problemas mandante-mandatario

Los problemas mandante- mandatario se presentan toda vez que una parte interesada (él mandante) delega en un mandatario la responsabilidad de actuar en su nombre, pero debido a asimetrías de información, el mandatario puede renunciar a tal responsabilidad sin el conocimiento del mandante. Este es un tipo de problema que afecta muchas relaciones. Los políticos en ocasiones no representan adecuadamente los intereses de los votantes, los funcionarios públicos o los organismos normativos no siempre actúan en concordancia con los mandatos de los políticos o votantes; los maestros pueden no actuar de acuerdo a los intereses de los estudiantes y padres; y los jueces no siempre defienden los intereses de las partes involucradas en una disputa legal o el "interés público"¹³. Es posible prevenir o disminuir las consecuencias sociales negativas de estos problemas mandante-mandatario a través de instituciones que establecen mecanismos de supervisión (o intercambio de información) eficientes y que permiten que el desempeño y los resultados sean más transparentes y factibles de medir. En el caso ideal, los mecanismos de supervisión también deberían ir acompañados de mecanismos de supervisión que castiguen eficazmente los comportamientos oportunistas y premien el desempeño.

Estos problemas pueden desembocar en selección adversa, riesgo moral y mercados incompletos. Un ejemplo de ello podría ser los problemas que encaran los banqueros y prestamistas cuando no cuentan con suficiente información sobre la solvencia crediticia de los prestatarios, bajo un contexto de información imperfecta, posiblemente sólo los prestamistas más arriesgados estarían dispuestos a tomar préstamos a las altas tasas de interés cobradas por los bancos en esos casos. Por consiguiente, llamamos a este tipo de situación selección adversa, término que refleja la tendencia del mercado a estar dominado

¹³ (Moe, Terry, **The New Economics of Organization**, American Journal of political Science, 28, pág. 739-775, 1984, Pratt, John y Zeckhauser, Richard, eds., Principals and Agents: The structure of Business, Boston, Harvard Business School Press, 1985.

justamente por los clientes más riesgosos. Este tipo de problema ha sido analizado en profundidad en el caso de los mercados de seguros, donde los clientes de comportamientos más riesgosos son los que suelen adquirir seguros¹⁴.

De manera similar, debido a la información asimétrica, Las empresas suelen realizar operaciones demasiado riesgosas, esperando beneficiarse plenamente de los buenos resultados y traspasar las eventuales pérdidas, al menos en parte, a las entidades prestamistas. Los bancos pueden incurrir en el mismo comportamiento, esperando transferir, parcialmente sus pérdidas a los depositantes. Es lo que se llama riesgo moral. En un contexto de información insuficiente acerca de la situación financiera de los bancos, los gobiernos a menudo otorgan seguros de protección de depósitos. Estos seguros buscan proteger a los bancos contra eventuales pánicos de los depositantes, los que podrían apresurarse a retirar sus depósitos en respuesta a circunstancias que pueden o no afectar a un banco determinado. Sin embargo, estos seguros gubernamentales posiblemente disminuyan los incentivos de los depositantes para evitar los bancos riesgosos o para supervisar la situación financiera de una entidad, aumentando así el problema del riesgo subjetivo. Por ende, la exigencia de información pública, las normas de prudencia y supervisión son instituciones esenciales para lidiar con tales problemas. Los problemas de riesgo moral también pueden surgir en las jerarquías. Por ejemplo, los contratos de empleo permanente dentro de las organizaciones (incluyendo los contratos permanentes en la administración pública) suelen crear un incentivo para trabajar menos ya que el empleo se encuentra garantizado.

Asimismo, bajo asimetrías de información algunos mercados quizás nunca logren desarrollarse. En términos generales, cada vez que los mercados privados no sean capaces de proveer bienes y servicios a costos que sean inferiores al precio que los individuos están dispuestos a pagar, los economistas hablan del fenómeno de mercados incompletos.¹⁵

¹⁴ Rothschild, M., y Joseph, Stiglitz, **Equilibrium in Competitive Insurance Markets**, Quarterly Journal of Economics, 90, págs. 629-50, 1976.

¹⁵ Stiglitz, Joseph, **Economics of The Public Sector**, New York, W.W. Norton & Company, 1986.

Por lo tanto, entre una de las funciones decisivas que deben cumplir las instituciones está la disminución de la asimetría de información y la superación de los problemas mandante-mandatario. Por ejemplo, es posible aumentar la sensibilidad de los maestros frente a las inquietudes e intereses de los padres estableciendo contratos de desempeño, donde se pague a los maestros de acuerdo a su rendimiento (o incluso su asistencia); el gobierno podría realizar pruebas académicas estandarizadas en todas las escuelas públicas y privadas de modo que los padres dispongan de información sobre el progreso académico de sus hijos en cada escuela con respecto a las demás, etc. En el caso de los mercados de capital, la entrega de derechos a los accionistas minoritarios, el establecimiento de normas de divulgación y el estímulo al uso de las agencias calificadoras de riesgo permite que los accionistas "hagan escuchar" efectivamente sus opiniones fundamentadas sobre las decisiones gerenciales, o bien "salgan" de la empresa, lo que a su vez puede ser un incentivo para que los gerentes se comporten de manera tal de promover los intereses de los accionistas minoritarios y les proporcionen información más completa y de mejor calidad. Organizaciones como las comisiones de valores y bolsas son parte de la configuración institucional para regular y supervisar la aplicación de este tipo de requisitos. La opción de manifestación a través de la salida se vuelve un mecanismo de retroalimentación.

En términos generales, y siguiendo los ejemplos anteriores los accionistas o padres de familia pueden crear incentivos para que mejore la gestión de las empresas o escuelas, ya sea a través de las estrategias de retirarse o manifestarse. En el primer caso, los accionistas o padres de familia pueden recurrir al mercado para proteger sus intereses si no están satisfechos con las decisiones de sus mandatarios; simplemente abandonan la empresa en cuestión, toman sus depósitos y los colocan en otro banco distinto o bien, teóricamente, en el caso de los padres de familia retiran a sus hijos de la escuela. La estrategia de manifestación por inconformidad, implica usar mecanismos de control que permitan que los accionistas o padres puedan inducir cambios en la gestión de la empresa o escuela.

Teniendo en cuenta esta diferencia, vale la pena explorar unos de los desafíos que conlleva la educación, donde el abandono o salida de una escuela a menudo no es una estrategia factible. En las áreas rurales, por ejemplo de países desarrollados y en desarrollo, es difícil que haya más de una escuela a una distancia razonable de agrupaciones de hogares. Además, a consecuencia de vínculos familiares y culturales con determinadas regiones, los hogares a menudo están atados a sus "raíces", que también restringe sus posibilidades de recurrir a la estrategia de "salida". Por ende, además de los ya mencionados problemas de la insuficiente información con que cuentan los padres para decidir acerca de la escuela a la que deben enviar a sus hijos, estas consideraciones sobre la falta movilidad de los hogares limita aún más las posibilidades de un sistema de educación orientado al mercado, por ejemplo, el sistema de cupones para la educación pública.

Costos de transacción

Es importante señalar que las transacciones significan costos significativos. Estos costos de transacción incluyen los costos de obtener y verificar la información acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los socios de la eventual transacción (y verificación de su reputación, historial, etc.) y la calidad de los derechos de propiedad que van a ser transferidos y el marco jurídico y contractual, como asimismo los costos diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato de transferencia, lo que incluye cualquier costo incurrido en la solución de disputas y litigios. Es posible asegurar algunos de los riesgos involucrados en una transacción, de modo que también los costos de seguro formen parte de los costos de transacción¹⁶.

Estos costos son poco cuantiosos en algunas transacciones, en otros casos, estos costos pueden ser enormes para todos los involucrados, Este es, por

¹⁶ Williamson, O., Define los costos de transacción como los "costos compartidos de la planificación, adaptación y supervisión bajo estructuras de gobierno alternativas". Williamson, O, Transaction Cost Economics", en Mechanims of Governance, Oxford University Press, New York, 1996.

ejemplo, el caso de las licitaciones o negociaciones en torno a una privatización, una concesión minera o una adquisición o fusión entre empresas privadas. Los requisitos de información y la posibilidad de ejecución pueden ser enormes en todos estos casos.

Por norma general, la magnitud de los costos de transacción depende en parte de la tecnología. Por ello, la revolución de las comunicaciones ha disminuido los costos implicados en la transferencia y evaluación de la información. Sin embargo, si bien la supercarretera de información ha facilitado el acceso a la información, no necesariamente ha servido de incentivo para que las entidades proporcionen la información necesaria. Es por eso que la magnitud de los costos de transacción depende asimismo y de manera decisiva de la calidad de las instituciones.

En efecto, la magnitud de los costos depende de la transparencia y eficacia de las normas que determinan y protegen los derechos de propiedad y las características de los contratos (incluyendo la eficiencia y confiabilidad del poder judicial y de los sistemas alternativos de solución de disputas. También dependen del grado en que estas normas disminuyen los costos implicados en la recopilación de la información, al establecer claros incentivos para que los agentes entreguen y busquen la información pertinente a su ocupación específica (o la de otros, en el caso de agencias de crédito, entidades clasificadoras de la calidad de las universidades o cualquier organización o individuo que se gana la vida proporcionando información). Además, las normas que establecen los mercados y jerarquías afectan los incentivos para participar en las actividades del mercado (y/o correr riesgos) y para que los miembros de una organización (tanto privada como pública) actúen colectivamente en la prosecución de objetivos comunes.

En el caso de los mercados financieros y de capital, la adopción de normas de contabilidad sólidas y aceptadas internacionalmente, exigencias de auditoría externa, normas de divulgación para bancos y corporaciones y balances generales consolidados para los grupos financieros puede reducir la envergadura de la información asimétrica que aflige a estos mercados. Asimismo, promover el funcionamiento de agencias de crédito y entidades clasificadoras para estos

mismos mercados puede ayudar a mejorar la disponibilidad de información, la que entonces puede ser usada por los depositantes o accionistas para tomar decisiones fundadas acerca de dónde colocar su dinero. También en el área comercial existen importantes normas de calidad para el intercambio comercial, en especial para el comercio internacional, las que garantizan que los comerciantes obtienen aquello por lo que pagan. En el campo de la educación ya mencionamos la función constructiva que pueden desempeñar los exámenes estandarizados para maestros y estudiantes y la importancia de los requisitos de certificación para garantizar un mínimo nivel de calidad para las escuelas y universidades.

Desafortunadamente, también hay un cúmulo de ejemplos de "excesivas regulaciones y de contaminación de información que aumenta indebidamente los costos de transacción. Por ejemplo, a menudo se imponen exigencias de acreditación para establecer un negocio (con grandes y costosos requerimientos de antecedentes), más bien como medida proteccionista o de recaudación de ingresos (que pueden aumentar indebidamente los costos de entrada) que para solucionar problemas reales de información o de supervisión. Asimismo, dadas las exigencias de información dentro del sector público, muy a menudo se hacen enormes esfuerzos para producir grandes cantidades de datos mal diseñados que nadie puede usar de manera eficiente. Por último, existen instituciones que inducen al sector privado a asumir demasiados riesgos, como es el caso de los esquemas de seguro universal contra todo riesgo como protección de los depósitos en caso de quiebra en el sector bancario.

Para evaluar la importancia cuantitativa de los costos de transacción (y por ende de las instituciones) dentro de una economía, es útil desglosar los costos totales de producción en costos de transformación (determinados por la tecnología y los precios de los insumos y de los factores) y costos de transacción (determinados por las instituciones y la tecnología).¹⁷ Por ejemplo, estimaron que los costos de transacción representaron más del 40 por ciento de los costos totales de producción (PNB) en los Estados Unidos durante 1970. Si bien debe

¹⁷ Wallis, John y Douglas, North, **Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970**. En Long-Term Factors in American Economic Growth, editado por S.L. Enferman y R.E. Gallman, Chicago University Press, 1986.

admitirse que en la práctica puede ser difícil distinguir entre costos de transformación y costos de transacción, esta estimación subraya la importancia de las instituciones para la eficiencia de una economía.¹⁸

De acuerdo a los textos que investigan el tema de los costos de transacción, las jerarquías se establecen para disminuir los costos que involucrarían las transacciones susceptibles de ser realizadas a través del mercado¹⁹. Sin embargo, los costos de transacción dentro de las jerarquías pueden seguir siendo importantes, en especial dentro de organizaciones de gran tamaño. Por ejemplo, muchos gobiernos gastan muchos recursos en supervisar y controlar los gastos de los organismos públicos. Ya se mencionó que las organizaciones públicas frecuentemente son utilizadas como instrumento político, lo que puede desembocar en un comportamiento oportunista de parte de los políticos. Obviamente, este tipo de comportamiento oportunista se puede mejorar a través de instituciones que supervisen efectivamente el desempeño y que quizás vinculen las remuneraciones o la duración del empleo al mismo.

Acción colectiva y bienes públicos

Una función clave de las instituciones está relacionada a los incentivos existentes para que las personas eludan sus compromisos contractuales o de acción colectiva. En otras palabras, las instituciones pueden disminuir los costos de transacción al restringir la capacidad de las organizaciones e individuos de actuar de manera oportunista. Esta función es especialmente importante en la producción de bienes públicos.

¹⁸ Se debe hacer notar, por ejemplo, que es fácil confundir los costos totales de transacción dentro de una economía con el sector servicios, el que incluye prestaciones legales, de contabilidad y gestión.

¹⁹ Véase a Williamson, Oliver, **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. Free Press, New York, 1975. Williamson, Oliver, **The Economic Institutions of Capitalism**, The Free Press, New York, 1985, Williamson, Oliver *Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, Journal of Law and Economics, 22, October, 1979. Williamson, Oliver, The Economics of Organizations: *The Transactions Cost Approach*, *American Journal of Sociology*, 87, November, 1981.

En términos amplios, los bienes públicos tienen dos características importantes. En primer lugar, no son exceptuales: cuando han sido proporcionados a un miembro de un grupo no pueden ser negados a los demás. En segundo lugar, los bienes públicos se caracterizan por el consumo sin competencia; es decir, el consumo de un bien o servicio público por parte de un individuo u organización no disminuye el suministro de este bien o servicio para otros potenciales beneficiarios. Por ejemplo, no se pueden negar los beneficios de la policía, la mayor seguridad personal, a ningún miembro de una comunidad una vez que han sido otorgados a los demás. De manera similar, las reformas económicas e institucionales se pueden analizar en su contexto de bien público, ya que los beneficios de las reformas redundarán en la sociedad como un todo.

Sin embargo, resulta difícil hacer que todos los beneficiarios de un bien público paguen por su producción. Dado que es imposible excluir a los consumidores de sus beneficios, éstos tienen incentivos para no pagar por ese bien. Este es el problema llamado "free rider" (o gorrón), donde los beneficiarios tienen incentivos para no pagar porque los beneficios no están vinculados a las contribuciones²⁰. Esto iguala los bienes públicos a los bienes colectivos, lo que implica que las organizaciones o grupos de individuos con intereses comunes pueden enfrentarse con el problema de los "free riders". Las organizaciones a menudo imponen contribuciones forzosas a sus miembros como requisito de participación. Un ejemplo de esto son los derechos que cobran los sindicatos en todo el mundo (a menudo con respaldo legal, es decir, con apremio del Estado). Otra eventual solución para el problema de los "free riders" son los mecanismos de supervisión para garantizar que los miembros no estén eludiendo sus compromisos colectivos.

Instituciones, previsibilidad y credibilidad

²⁰ Olson, Mancur, **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Cambridge Mass, Harvard university press, p. 14, 1965.

Como analizaremos en los capítulos siguientes las instituciones son importantes para el crecimiento económico a largo plazo ya que establecen la estructura de incentivos (restricciones) para los agentes económicos y políticos. Por consiguiente, determinan los incentivos con que se enfrentarán esos agentes cuando realicen transacciones comerciales, invierten en actividades productivas y desarrollo humano, innovan y asumen riesgos económicos y financieros. Las instituciones determinan la rentabilidad que se percibirá al realizar actividades económicas y políticas, ya que afectan los riesgos, costos y beneficios de las transacciones económicas, definen quién es dueño de qué (es decir, los derechos de propiedad) y establecen las condiciones para emprender esa transacción (es decir, los contratos). Asimismo, las instituciones también determinarán los castigos y otras consecuencias para quienes no cumplen con los términos de una transacción acordada (es decir, mecanismos coercitivos). Por consiguiente, la principal función que desempeñan las instituciones (o las reformas institucionales) es minimizar los costos de transacción, facilitar el intercambio y estimular la inversión en el ámbito de la producción de bienes privados y públicos. Resumiendo, las instituciones bien diseñadas disminuyen los costos de transacción al reducir los problemas de información y de supervisión de cumplimiento. Por ende, posibilitan la existencia, eficiencia y desarrollo de los mercados y organizaciones.

Además, la calidad (y estabilidad) de las instituciones puede ser importante para mantener las reglas del juego estables, rededibles y creíbles en el ámbito económico, político y social, estas pueden afectar el desempeño general de cualquiera de los tres ámbitos, tanto a largo como a corto plazo. Encuestas realizadas a inversionistas y estudios recientes han comprobado que las decisiones de inversión y el propio crecimiento se ven afectados por la previsibilidad y credibilidad de las políticas del gobierno. Por consiguiente, las instituciones que mejoran estos dos aspectos de las políticas son fundamentales para cosechar los frutos de políticas bien concebidas.

La credibilidad también ha demostrado ser decisiva para el éxito de las políticas de estabilización. Esto ha resultado en un importante desarrollo

institucional, es decir, un movimiento hacia la autonomía de los bancos centrales dentro de las reformas constitucionales y legales en la región de América Latina y el Caribe y en todo el mundo. Estas consideraciones también han influido en el impulso hacia mejores instituciones presupuestarias.

A su vez, en recientes análisis de las crisis de Asia Oriental de 1997, se ha destacado la importancia de las instituciones inadecuadas que inducen a los bancos y corporaciones a asumir demasiados riesgos. La existencia de incentivos "perversos" que provocaron este problema de exceso de riesgo asumido por tales agentes, ocasionaron consecuencias catastróficas cuando sus efectos se vieron multiplicados por la reciente exposición a enormes flujos de capital de corto plazo a través de la liberalización de las cuentas de capital. A estas alturas se sabe que la reforma y el fortalecimiento del sector financiero y de las instituciones de gobierno es de importancia vital para los países en desarrollo si éstos desean reducir los riesgos de caer en costosas crisis financieras y monetarias que la integración financiera puede producir.

Algunos factores que influyen el cambio institucional

La estabilidad de las instituciones es importante para promover el desempeño de las organizaciones, políticas, económicas y sociales, así como estimular el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad, la adaptación y el cambio de las instituciones también son importantes. La capacidad de adaptación asegura que la estructura de incentivos se acomode a cambios tecnológicos, preferencias de la sociedad, factores externos e innovaciones institucionales.

Existen muchos factores que pueden influir y aumentar el cambio institucional. Entre estos podemos mencionar los factores políticos, la innovaciones tecnológicas, impactos económicos externos, desastres naturales o causados por el hombre y experiencias extranjeras, tanto positivas como negativas, las cuales todas tienen un poderoso efecto de demostración.

Como se menciona en el primer capítulo, la globalización es un claro ejemplo de ello. La creciente incorporación a la economía mundial ha llevado no

sólo al Estado si no también a los empresarios y a las empresas a que tomen conciencia de que su competitividad internacional está altamente afectada por la calidad de las instituciones nacionales.

El efecto tequila, samba y dragón han demostrado la creciente vulnerabilidad de las economías nacionales a los impactos de eventos externos dentro de un mundo caracterizado por una creciente integración financiera. Más aún la globalización conlleva efectos potenciales adversos en términos de distribución, lo que resulta necesario compensar por medio de nuevas estructuras institucionales (esto es, redes de seguridad social y un mejor acceso de los grupos vulnerables a educación de calidad).

El fin de la guerra fría y el énfasis tanto mundial como regional en la democratización y la promoción de los derechos humanos han impulsado una demanda por instituciones políticas más transparentes y responsables. Como lo señalamos en el primer capítulo, en América Latina, por mencionar un ejemplo la devolución de poder a los gobiernos locales, la elección directa de los alcaldes, la creciente importancia de los poderes legislativos y la formación de organizaciones no gubernamentales y nuevos partidos políticos, son manifestaciones de demandas que influyen en el cambio institucional.

Resumiendo, es posible que la estructura institucional predominante se perciba a nivel generalizado como incompatible con la manera en que está evolucionando el mundo. Factores que previamente habían reducido los parámetros para un cambio, en especial el peso acumulado de la historia y cultura, ahora se transforman o parecen ser menos restrictivos²¹. Y esto se traduce en una mayor demanda real por cambios institucionales.

Como se puede observar los factores que afectan el cambio de las instituciones, incluyendo cuánto cambio ocurrirá, a qué ritmo y en qué dimensiones, son numerosos y muy variados y no pretendemos presentar una lista completa de ellos. Sin embargo, y para nuestro análisis de estudio presentaremos

²¹ Según Douglas North, a largo plazo, el factor más importante para impulsar la demanda por cambios institucionales es el aprendizaje o la acumulación de conocimiento. North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990. p. 34.

tres: los agentes sociales y los factores que afectan su capacidad de actuar colectivamente, las organizaciones políticas, por ejemplo partidos políticos, que desempeñan una función importante como intermediarios entre tales agentes y las instituciones formales y organizaciones de gobierno.

Interés social

Cuando se intenta comprender el porqué y el cómo de los cambios institucionales, es necesario identificar y caracterizar con precisión los intereses sociales que están en juego. Obviamente, éstos variarán de país a país (inclusive entre regiones, dentro del mismo país) y de sector a sector.

En este contexto, es necesario entender cuáles son los agentes sociales que buscan realizar cambios institucionales e identificar sus intereses. Los cambios en la capacidad relativa de las organizaciones para influir en la formación de las instituciones puede derivar en cambios institucionales, ya sea porque algunas organizaciones nuevas de gran poder pueden considerar que la estructura institucional existente no es conveniente para sus intereses, o porque las organizaciones o grupos de interés ya existentes ven drásticamente reducidos sus intereses debido a la estructura institucional vigente o porque ven debilitada su propia capacidad para oponerse a un cambio institucional. Además, una crisis económica y otros eventos exógenos, tales como cambios tecnológicos, pueden cambiar la visión de los grupos de interés u organizaciones acerca de los costos y beneficios de determinadas instituciones.

Los partidos políticos como intermediarios de los intereses sociales

Otro factor importante que influye en el cambio institucional es la intermediación de los partidos políticos en los intereses sociales. Los partidos políticos agregan los intereses articulados colectivamente por los agentes dentro de la sociedad civil. Ésta es una función política crucial por cuanto permite armonizar los intereses, a menudo contradictorios de grupos dentro de la sociedad civil y por

ende, facilita la adopción y aplicación de las políticas públicas que merecen un apoyo que trascienda los mezquinos intereses políticos de un grupo individual²². En la literatura sobre sistemas políticos pluralistas, los partidos políticos son considerados como agregadores de intereses. Estos partidos también entregan los lentes de interpretación y marcos ideológicos a través de los cuales sus partidarios pueden interpretar y evaluar los numerosos y complejos temas de política, sin tener que contar con un conocimiento detallado de cada uno de ellos.

Es importante resaltar que en América Latina y el Caribe los partidos políticos no siempre representan efectivamente a la aglomeración de intereses existentes ya no digamos dentro de una sociedad, sino más bien ni siquiera dentro del propio partido.

Mainwaring y Scully, sugieren cuatro criterios para identificar sistemas partidistas institucionalizados. En primer lugar, debe haber una cierta estabilidad en la naturaleza y las normas que rigen la competencia entre los partidos; los partidos dicen, no pueden aparecer repentinamente y luego evaporarse con la misma rapidez. En segundo lugar, los partidos más importantes deben tener profundas raíces dentro de la sociedad, de modo de poder estructurar las preferencias políticas a lo largo del tiempo. En tercer lugar, los principales partidos deben dar legitimidad al proceso electoral. En cuarto lugar, las organizaciones partidarias son importantes ya que éstas no son simples vehículos para políticos ambiciosos, sino que adquieren valor y posición independientes por sus propios meritos.²³

Aunque los autores identifican estos criterios para la institucionalización de los partidos, la verdad es que en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe existe una crisis de representación, así como intereses sectoriales que obstaculizan la función de vehículo aglutinador de intereses.

²² Cabe destacar que esto es lo que se pretende que sea lo ideal, sin embargo, y como lo analizaremos más adelante la crisis de representación de los partidos políticos, así como los intereses sectoriales y egoístas de un grupo atrapan y manipulan los intereses generales.

²³ Mainwaring Scott y Timothy, R., Scully, **Introducción: Party Systems in Latin America. En Building Democratic Institutions**, California, Stanford University Press, 1995.

Instituciones gubernamentales en el proceso de cambio

Las instituciones formales del gobierno también afectan las posibilidades de que se pueda realizar un cambio institucional. Por ejemplo las constituciones y otras normas formales pueden determinar la naturaleza de los controles y equilibrios que existen entre las distintas partes del gobierno, como asimismo en la estructura del sistema político en términos del número de partidos políticos y similares, y pueden determinar los agentes políticos específicos que controlan el destino de reformas institucionales propuestas.

Un ejemplo de ello es el que analizan Cox y McCubbins, los cuales sostienen que los incentivos de los agentes políticos se ven influenciados en gran medida por las normas que regulan la competencia electoral, mientras que sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito electoral y los poderes estipulados por la constitución para los diversos cargos gubernamentales en juego (directa o indirectamente) en las elecciones.²⁴ En este sentido los autores se centran en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno dentro de los países de América Latina, los cuales tiene sistemas políticos presidenciales y no parlamentarios. Estos sistemas se destacan por dos características: a) el ejecutivo principal es elegido por votación popular, y b) la duración del mandato del presidente y de los legisladores es fija. Ni el poder ejecutivo ni el legislativo pueden acotar el periodo del mandato del otro, salvo circunstancias muy extraordinarias.

Sin embargo, decir que América Latina está caracterizada por sistemas presidenciales de gobierno no es lo mismo que sostener que está marcada por un dominio presidencial. Ya que el poder relativo del presidente no sólo está determinado por la atribución formal de autoridad establecida en la constitución. El apoyo partidario del presidente dentro del poder legislativo es también de importancia primordial.

²⁴Cox Gary, W., y Mathew D., McCubbins, **Structure and Policy. The institutional Determinants of Policy Outcomes.** San Diego, California, Universidad de California, 1996.

El reconocer, tanto los poderes constitucionales formales como los poderes proselitistas del presidente lleva a una comprensión más global de su capacidad de realizar cambios, entre ellos un cambio institucional. Por ejemplo, antes del 2 de julio del 2000, el presidente de México, (quien históricamente fue considerado quizá el jefe de Estado más fuerte de la región) debido a que contaba con poderes formales relativamente restringidos por la constitución, pero que era fortalecido inmensamente por su liderazgo en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), teniendo con ello gran injerencia en el legislativo ya que contaba con la mayoría partidista, daba como resultado un dominio presidencial. Sin embargo, hoy en día existe una pluralidad partidista no sólo en el legislativo, sino también en la Cámara de diputados dando como resultado una disminución importante al poder del presidente por las disposiciones constitucionales formales. La democratización de los sistemas políticos regionales ha incrementado la importancia de la función legislativa.

III. El enfoque de la teoría de la organización como herramienta de estudio de las organizaciones que conforman la administración pública

Una de las realidades que observamos y no podemos negar es que el hombre en tanto individuo se encuentra “atrapado” en una sociedad y un mundo que es conformado por instituciones y organizaciones, mismas que han penetrado incluso las esferas de lo pequeño, independiente, personal, comunitario, religioso, o étnico. Esto implica que nuestro nacimiento, crecimiento y muerte se registren dentro de contextos institucionales y organizacionales.

Las organizaciones son un componente dominante de la sociedad. Nos rodean. Nacimos en ellas y por lo general morimos en ellas. Es imposible escapar de ellas. Las grandes transformaciones sociales en la historia se basan y están construidas por organizaciones. El Imperio Romano, la divulgación del cristianismo, el crecimiento y el desarrollo del capitalismo y del socialismo, son cambios que se han dado por medio del poder explícito de las organizaciones¹.

Estos ejemplos sencillos tienen la intención de sugerir que el estudio de las organizaciones es un asunto serio e importante, no obstante existe una diversidad de perspectivas para su estudio y análisis. Las personas no solo laboran en las organizaciones, también tienen extensos contactos con ellas, de ahí que las organizaciones son el contexto de las relaciones humanas, y éstas al igual que las instituciones afectan o benefician su desarrollo.

Sí, las organizaciones tienen resultados importantes para las personas o las comunidades, es obvio que también tienen resultados en la sociedad² o el entorno

¹ Castoriadis Cornelius,

² Bozeman Barry, **Todas las organizaciones son públicas**, FCE, México, 1999.

en que operan y se desarrollan, existe una relación recíproca entre organización y su ambiente. Es importante señalar que las organizaciones en la mayoría de las veces sirven a los intereses de individuos o grupos. Estos intereses controladores dan sentido a la dirección que toman las organizaciones y esto a su vez tiene un impacto sobre la sociedad más amplia.

Las organizaciones son participantes activos en el desarrollo e implementación de la política pública o de gobierno y su resultado puede ser positiva o negativa para la sociedad. El impacto de las organizaciones en las sociedades en que se insertan es fuerte.

Así, la teoría de la organización como espacio teórico y de discusión en el análisis y estudio de las organizaciones, “se ha incorporado recientemente a diversos cuerpos teóricos dada su posibilidad para alcanzar un mayor nivel de especificidad en campos considerados macros, tales como la economía y la sociología, o bien en espacios caracterizados por su amplitud, dinamismo e importancia social, tales como la administración pública, la educación o la comunicación”³.

Por lo tanto la teoría de la organización se ha venido constituyendo como un enfoque multidisciplinario cuyo desarrollo se ha enriquecido por el debate entre explicaciones alternativas que se han dado desde la perspectiva de diferentes disciplinas incluyendo la administración pública. Cabe señalar que si bien el uso del conocimiento e instrumentos multidisciplinarios ha permitido ofrecer marcos conceptuales e instrumentos para el análisis y diseño de organizaciones, es cierto también que cada disciplina al involucrar su visión particular del mundo ha propiciado que el estudio y comprensión de las organizaciones se dé con otra perspectiva a partir de diferentes variables y dimensiones.

Hoy, los fenómenos políticos, económicos y sociales difícilmente pueden ser explicados sin comprender el papel que las organizaciones juegan en tales espacios, incorporar la variable organizacional como un elemento estratégico de explicación de la acción humana, posibilita la utilización de la teoría de la

³ Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis, **Mito y poder en las organizaciones. Notas para un análisis crítico de la teoría de la organización**, Trillas, México, 1992, pág. 42.

organización como herramienta analítica que nos permite contar con elementos más detallados para el análisis de las organizaciones que integran el aparato público, ya no como ente monolítico sino como una red de organizaciones que requieren un análisis en cuanto a su función como gobierno y cómo esta función de gobierno a través de esa red de organizaciones tienen un impacto positivo o negativo en la sociedad. La idea de analizar las instituciones y organizaciones de la administración pública con el enfoque institucional y organizacional nos permite ver la importancia que ambas pueden tener en el desarrollo económico, político y social de un país.

Las organizaciones son sistemas sociales

Las relaciones entre personas y grupos en el seno de una organización crean expectativas sobre el comportamiento personal. Estas expectativas son la causa de que surjan determinados papeles que deberán ser desempeñados por alguien. Hay personas que deberán asumir el papel de líderes, en tanto que otras actuarán como simples seguidores. Los mandos intermedios, al tener superiores y subordinados, han de desempeñar ambos papeles, es decir el de líderes y el de seguidores. Las organizaciones cuentan con sistemas de autoridad, posición y poder, y quienes trabajan en ellas tienen diferentes necesidades con respecto a cada uno de dichos sistemas. Los grupos que forman parte de las organizaciones también afectan en gran medida al comportamiento personal y al de las organizaciones⁴.

La eficacia de cualquier organización depende en gran medida del comportamiento humano. El ser humano está relacionado con todos los tipos de organización. Las universidades, las iglesias, la familia, etc. Mantienen relaciones con personas. Uno de los principios psicológicos más importantes es el de que las personas son diferentes. Cada una tiene una forma especial de percibir las cosas, una personalidad propia y unas experiencias distintas. Las personas presentan

⁴ Ivancevich Donnelly, Gibson, **Las organizaciones. Comportamiento, estructura y proceso**, McGraw Hill, Colombia, 1996, p. 8

diferentes étnicas, difieren en cuanto a su talento y en cuanto a la forma que controlan su estrés y tienen actitudes, ideas y aspiraciones muy diferentes. Cualquier gerente, director o administrador que pretenda ser eficaz en una organización deberá de considerar a cada uno de las personas de su organización como algo especial, lo cual incluye considerar todos los factores ecológicos y culturales.

La idea de este capítulo es destacar que las organizaciones son un fenómeno complejo, que puede ser interpretado de diversas maneras, de acuerdo al enfoque de estudio que uno quiera darle, sin embargo, y retomando a Morgan podemos hablar de las diferentes escuelas y enfoques de la teoría de la organización a través de metáforas. Por ejemplo si hablamos de organizaciones como si fueran una máquina diseñada para conseguir determinados objetivos y que operen fluida y eficientemente. Como resultado de esta clase de pensamiento a menudo se intenta organizarlas y gestionarlas de un modo mecanicista, forzando sus otras cualidades⁵. El uso de una metáfora determinada para describir una organización, implica una visión paradigmática del mundo, en este sentido Morgan nos habla de 8 tipos de organización a través de la metáfora lo cual nos permite comprender el complejo y paradójico carácter de la vida organizacional y a la vez integrar en éstas las diferentes escuelas de la teoría de la organización. La primera de ellas es la de las organizaciones vistas como una máquina, imagen que da sustento a la organización burocrática. Esta imagen está relacionada con los modelos de organización cuyo diseño busca responder a la precisión con la que opera un reloj: máxima precisión en la prescripción del flujo de trabajo, en los resultados que serán obtenidos y, como consecuencia, en la maximización del desempeño de los recursos invertidos. Esta es la imagen más instrumental de la organización; de hecho bajo esta metáfora subyace la idea de que la organización es el mejor instrumento que nos permite el logro y obtención de objetivos. Sin embargo, se ha llevado al extremo el afán de mecanizarlo todo, al grado que se ha rutinizado tanto la mente como el comportamiento humano. La visión de la organización como una máquina ha sido usada como metodología por las

⁵ Morgan Gareth, **Imágenes de la organización**, Alfaomega-Ra-ma, México, 1990, p. 3.

escuelas de la burocracia, la administración científica y la teoría clásica de la organización⁶. La segunda metáfora que nos propone Morgan es la de las organizaciones como organismos vivos. Esta metáfora centra su atención en la comprensión de las “necesidades” organizacionales y las relaciones con su entorno. Bajo esta imagen se considera a las organizaciones como seres vivos que actúan y existen en un ambiente del cual dependen para satisfacer sus necesidades. En esta metáfora se busca trascender la perspectiva cerrada de la organización como máquina, y pasar a un plano en el cual la organización está totalmente abierta a las condiciones de su entorno y, por lo tanto, los ejes explicativos de su desarrollo están en los procesos de adaptación al entorno, el ciclo de vida organizacional, los factores que influyen en la salud y su mismo desarrollo y las relaciones entre las especies y su ecología. Esta perspectiva ha aportado el principal sustento a los más importantes desarrollos en la teoría de la organización. Es en esta metáfora donde las perspectivas sistémicas y funcionalistas han sentado sus bases y han marcado la pauta para el desarrollo de las teorías organizacionales muy importantes; la escuela de las relaciones humanas, la teoría de la motivación, la teoría de los sistemas en la organización, la teoría de la contingencia estructural, la visión ecológica de las organizaciones y la de la dependencia de los recursos. Bajo esta metáfora es donde la teoría de la organización ha registrado su desarrollo más importante, buscando reflejar una ley natural, en donde cada componente de cualquier sistema tenga un papel definido por jugar a fin de garantizar un ordenamiento en su interior y una legitimidad hacia el exterior.

La tercera metáfora que propone, se refiere a las organizaciones como cerebros, que centra la atención a la importancia que tienen los procesos de información, aprendizaje y de inteligencia. Con esta imagen se trata de compensar lo que a las anteriores les había faltado desarrollar: un pensamiento corporativo y estratégico. Las organizaciones son sistemas de información. Son sistemas de comunicaciones. Son sistemas de toma de decisiones. Por tanto, lo más importante en las organizaciones es el proceso de la información reflejado en la

⁶ Morgan Gareth, Op., Cit., pág. 10-28.

racionalidad limitada de sus miembros, donde la dirección estratégica facilita el aprender a aprender, pero esta imagen va mucho más allá y plantea la posibilidad en las organizaciones de autoorganizarse, como lo hace un cerebro en pleno rendimiento, de modificarse por sí misma, basada en la capacidad de jugar con la información, las comunicaciones y el control a fin de facilitar nuevos estilos de organización. Dentro de esta orientación se ubica algunos de los planteamientos de la escuela del comportamiento y las propuestas cibernéticas y de innovación.

La cuarta metáfora es la referida a la metáfora política que se enfoca a los diferentes conjuntos de intereses, de conflictos y de juegos potenciales que configuran las actividades organizacionales. Bajo esta metáfora se nos hace ver que toda la actividad de la organización está basada en intereses. Por lo tanto, la estructura, la tecnología, el diseño de funciones, los estilos de liderazgo y otros aspectos aparentemente formales del funcionamiento de la organización tienen una dimensión política, casi tanto como los juegos de poder y los conflictos más obvios. El papel y uso del poder está puesto en el centro del análisis de la organización. Según esta imagen, la racionalidad, la eficiencia y la efectividad no pueden ser dadas por los intereses de todas las personas, éstas se obtienen sólo para unas. Una organización abarca muchas racionalidades, ya que la racionalidad está basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva con que se mira. La racionalidad siempre es política. Bajo esta metáfora se ubican las teorías del poder, del conflicto y de las organizaciones pluralistas.

La sexta metáfora que se propone es la de visualizar a las organizaciones como prisiones psíquicas, donde las personas están atrapadas por sus propios pensamientos, ideas y creencias o por sus preocupaciones, originadas en la parte inconsciente de la mente. Esta metáfora descubre que los procesos inconscientes y los modelos relacionados con el control atrapan a la gente en un modo de existencia insatisfactorio. Nos muestra cómo hay un lazo cercano e interactivo entre los factores tan diversos como el inconsciente y la estructura organizacional y sus entornos, la sexualidad reprimida y el diseño del trabajo. Esta metáfora enseña que “nos encontramos atrapados en la vida organizacional por procesos

consientes e inconscientes de nuestra propia creación”. Dentro de esta metáfora se encuentran las corrientes psicoanalíticas principalmente.

La penúltima metáfora que nos propone Morgan es la de la organización como flujo de cambio y transformación. Según esta visión, el secreto para comprender a las organizaciones “descansa en la comprensión de la lógica de cambio que conforma la vida social”. Éste actúa bajo tres lógicas distintas, según esta visión; la primera está dada por las organizaciones como sistemas auto productores capaces de crearse ellos mismos según su propia imagen. Otra recalca, como las organizaciones son el resultado de flujos circulares de las retroacciones positivas y negativas. La tercera propone que las organizaciones son producto de la lógica dialéctica por la que cada fenómeno tiende a generar su opuesto. Con estas tres perspectivas de la lógica del cambio, esta metáfora propone que pueden ayudar a comprender y gestionar los cambios organizacionales y atender las fuerzas que conforman la naturaleza de la organización a su nivel social.

Finalmente Morgan propone una metáfora de las organizaciones como instrumentos de dominación. El énfasis está puesto en los aspectos de explotación de las organizaciones “utilizan” a sus empleados y los bienes nacionales y mundiales para conseguir sus fines. Con este planteamiento se invierten los principios considerados en la metáfora de la máquina, donde la organización se consideraba como un instrumento al servicio de los intereses y metas de los individuos. Además, pone en tela de juicio la pretendida racionalidad con la que operan las organizaciones. Lo que esta imagen de la organización nos propone es la doble naturaleza de la racionalidad ya que, por un lado, las acciones son racionales para incrementar la productividad y, por otro, son nocivas para la salud de los empleados. Lo que es racional para uno es irracional para el otro. Se considera a la organización como un modo de dominación donde avanzan ciertos intereses de unos a expensas de otros⁷.

Definiciones de organización

⁷ Ibidem.

A lo largo de toda la investigación se hará referencia que la discusión de encasillar una definición puede ser emético, sin embargo, la intención es explorar los diferentes puntos de vista de varios autores sobre un tema y tratar de elegir la definición que más se apegue al interés y construcción del objeto de estudio de la investigación, así que consideraré las definiciones desarrolladas por algunos autores clásicos sobre la definición de organización.

Uno de los autores más conocidos por su análisis en este tema es, sin duda Max Weber, quien distingue primero al grupo corporativo de otras formas de organización social. El grupo corporativo dice Weber “involucra una relación social que está cerrada o limitada la admisión de extraños por medio de reglas...hasta donde su orden es impuesto por la acción de individuos específicos cuya función regular es ésta, la de fungir como jefe o “cabeza” y por lo general tiene un personal administrativo”⁸. Este análisis de Weber de la burocracia y la autoridad serán analizados con más detalle en el último capítulo, sin embargo y para la intención de este capítulo destacaremos algunos puntos importantes de la definición que hace de la organización a partir del grupo corporativo. En primer lugar, dice Weber, las organizaciones involucran relaciones sociales. Es decir, los individuos interactúan dentro de las organizaciones. Sin embargo como sugiere la referencia a fronteras cerradas o limitadas, estos individuos simplemente no están en contacto al azar. La organización (grupo corporativo) incluye algunas partes de la población y excluye a otras. De manera que la organización en si tiene una frontera. Un componente importante en la idea del grupo corporativo, es el orden, lo cual hace diferente a otras entidades sociales. Los patrones de interacción no surgen simplemente; una estructuración de la interacción es impuesta por la organización misma. Weber sugiere que las organizaciones deben contar con una jerarquía de autoridad y una división del trabajo al realizar sus funciones, por otra parte el orden es vigilado con personal específico diseñado para desempeñar esta función.

⁸ Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Parsons and T. Parsons, Free Press, New York, 1947, p. 145-146.

A la idea de grupo corporativo, Weber agrega algunos criterios adicionales para las organizaciones. “En las organizaciones, la interacción es “asociativa” más que “comunal”⁹. Esto es lo que hace diferente la organización de otras entidades sociales, como la familia, que comparte las otras características del grupo corporativo. Weber también advierte que las organizaciones realizan continuas actividades con propósitos de una clase específica¹⁰. Así las organizaciones trascienden las vidas de sus miembros y tienen metas, como sugieren las actividades con propósitos. Las organizaciones están diseñadas para hacer algo. Esta idea de Weber ha sido conservada por la mayor parte de los analistas de las organizaciones. La definición de Weber ha servido como base para muchas otras. Su enfoque radica básicamente en los patrones de interacción legítima entre los miembros organizacionales en tanto persiguen metas, objetivos y se involucran en actividades.

Un enfoque diferente es el tomado por Chester Bernard. Aunque está de acuerdo con Weber en muchos aspectos, Bernard enfatiza una base diferente para las organizaciones. Su definición de una organización, es “un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas”¹¹. La actividad se realiza mediante una coordinación consciente, deliberada y con propósitos. Las organizaciones requieren comunicaciones, voluntad de los miembros para contribuir y un propósito común entre ellos. Bernard destaca el papel del individuo. Son los individuos los que deben comunicarse, ser motivados y tomar decisiones. En tanto que Weber enfatiza el sistema, Bernard se ocupa de los miembros del sistema, lo cual tiene implicaciones diferentes que analizaremos con más detalle en el último capítulo.

Algunas definiciones de organización más contemporáneas nos remite a la utilizada por Etzioni, quien define a las organizaciones como “unidades sociales (o agrupamientos humanos) construidos y reconstruidos de forma deliberada para buscar metas específicas. Se incluyen las corporaciones, ejércitos, escuelas,

⁹ Weber, Op., Cit., pág. 136-139.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 151-152.

¹¹ Bernard Chester, I., *The Function of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938, pág. 73.

hospitales, iglesias y prisiones. Se excluyen las tribus, clases, grupos étnicos y familias”¹².

Otra de las definiciones que agregan elementos importantes a la organización es la de Scott, quien piensa que “las organizaciones se definen como colectividades...que se han establecido para la consecución de objetivos relativamente específicos a partir de una base más o menos continua. No obstante...queda claro que las organizaciones tienen características distintivas a parte de la comunidad y especificidad de metas. Estas incluyen fronteras relativamente fijas, un orden normativo, niveles de autoridad, un sistema de comunicación y un sistema de incentivos que permite que varios tipos de participantes trabajen juntos en la consecución de metas comunes”¹³.

Para Richard Hall, “una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”¹⁴.

Por último, mencionaré algunos elementos adicionales sobre la definición de organización:

- Las organizaciones se caracterizan por la diferenciación interna.
- Las organizaciones son entidades políticas con diversos partidos, tanto individuos como unidades, luchando por el control.
- Las organizaciones contienen fuerzas de oposición. Estas fuerzas pugnan por el control. La naturaleza de las organizaciones es tal que quienes están en el poder tienden a permanecer en él, pero el hecho de que las organizaciones contengan fuerzas de oposición internas es una consideración importante.

¹²Etzioni, Amitai, **Modern Organizations**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice –Hall, Inc, 1964, pág. 3.

¹³ Scott W., Richard, **Theory of Organization**, in Handbook of Modern Sociology, ed., Robert E.L., Farris, Rand McNally, Chicago, 1964, pág. 488.

¹⁴ Hall, Richard, H., **Organizaciones, estructuras, procesos y resultados**, Prentice-Hall, México, 1996, pág. 33.

Las organizaciones y su impacto en la sociedad

Si las organizaciones tienen resultados importantes para los individuos y las comunidades, es obvio que también tienen resultados para la sociedad o el entorno más amplio en que están insertadas. Se ha reconocido desde el principio de nuestra investigación que existe una relación recíproca entre las organizaciones y sus ambientes. La idea de Morgan reflejada en una de sus metáforas enfatiza el papel central del entorno respecto al funcionamiento de las organizaciones. Siguiendo esta idea consideraremos al ambiente como una variable importante para el diseño de la estructura y el proceso interno de las organizaciones.

Es importante destacar que las organizaciones sirven a los intereses de individuo o de grupos. Estos intereses controladores dan sentido a la dirección que toman las organizaciones, y esto a su vez tiene un impacto sobre la sociedad más amplia. Las organizaciones tienen un fuerte potencial para dañar a la sociedad o a sus integrantes. Algunos aspectos del daño no pueden anticiparse. Las políticas organizacionales están diseñadas para brindar beneficios a la organización, pero las políticas también tienen resultados no previstos tanto a corto como a largo plazo. Un ejemplo sencillo de ello es que si en este momento una organización privada como lo es la Volkswagen determina retirar su planta de producción de carros en Puebla y trasladarla a otro país, por las razones que sean, por lo menos se verían afectados más de tres millones y medio de trabajadores directos y unos cuatro millones indirectos con los costos que esto implica a un sin número de familias. El impacto de la toma de decisión de esta organización tendría una grave repercusión social.

Las organizaciones son participantes activos en el desarrollo e implementación de políticas públicas, así como de políticas gubernamentales. Ya que casi todas las formas de organización se involucran en la acción política. Las organizaciones se relacionan con todas las ramas gubernamentales –legislativa, ejecutiva y judicial. De esta manera, se conceptúa que la sociedad civil, como un

conjunto de organizaciones que tiene el poder explícito de institucionalizar¹⁵. De igual manera las organizaciones públicas y de gobierno también producen resultados dañinos. Después de todo son las organizaciones del gobierno las que pueden tener un mayor efecto positivo o negativo en la sociedad, derivadas de su acción o inoperación. El impacto de las organizaciones en las sociedades en que se insertan es fuerte. Pero también es importante señalar que así como las organizaciones tienen un impacto en la sociedad está misma pueden afectarlas. Las organizaciones son participantes activos de la sociedad. Esto queda claro cuando consideramos el tema del cambio social. De forma paradójica, las organizaciones pueden guiar u obstruir el cambio social.

La estructura organizacional y el modelo de organización

Generalmente al hablar de estructura pensamos en el modo en que están contruidos una casa o un edificio, también en el armazón que sostiene un cuerpo como un esqueleto, o bien, en los arreglos o disposición de las partes en un todo. La estructura organizacional de cierto modo significa esto.

La estructura organizacional ha sido un tema tratado desde diferentes enfoques, ya sea con base en sus componentes, determinantes e incluso como una organización formal. Sin embargo, el término estructura puede ser analizado, en principio, por medio de los conceptos fundamentales: la división del trabajo y la coordinación para alcanzar metas y objetivos. De ahí que se considere a la estructura organizacional como el arreglo de las partes de la organización.

Las organizaciones tienen reglas y procedimientos que sirven a este propósito para sus miembros. Sin embargo, existen grados de complejidad en ellas y ese grado de complejidad se ve reflejado en el tipo de estructura que tiene, por otro lado las organizaciones también pueden variar en el grado que le da autonomía a sus miembros y unidades, así como cambios continuos que se ve influenciado por sus miembros y las presiones ambientales.

¹⁵ Ver a Cornelius Castorealis,

La estructura organizacional dice Blau, es “la distribución a lo largo de varias líneas, de personas entre posiciones sociales que influyen en las relaciones de los papeles entre esa gente”¹⁶. Esta definición sencilla requiere de una ampliación. Una consecuencia de la definición es como ya lo comentamos la división del trabajo; a la gente se les dan diferentes tareas o puestos dentro de las organizaciones. Otra consecuencia es que las organizaciones tienen rangos o una jerarquía; las posiciones que ocupa la gente tienen reglas y reglamentos que especifican, en diferentes grados, cómo deben comportarse los que ocupan estas posiciones.¹⁷

Otras definiciones enfatizan la importancia de las interacciones humanas en la formación de estructuras, puesto que las estructuras configuran las prácticas de la gente, pero también es cierto y lo analizamos en el siguiente apartado que la gente también puede reproducir o constituir la estructura. En un tono similar, se ve a la estructura como un medio complejo de control que se produce y recrea continuamente en la interacción, y sin embargo da forma a esa configuración: las estructuras se constituyen y son constituyentes¹⁸. Estos enfoques enfatizan que la estructura de una organización no queda fija para siempre. Más bien, configura lo que sucede en una organización, y a su vez es configurada por lo que sucede en la organización. Este punto enfatiza el hecho de que las organizaciones son conservadoras por naturaleza. Su estructura “constituye” las interacciones que tienen lugar dentro de ellas. La estructura no se rinde a una conformidad total, pero también evita un comportamiento aleatorio.

Una conceptualización muy similar de la estructura es que existe una yuxtaposición de soluciones tecnológicas, intercambios políticos e interpretaciones sociales en las organizaciones y alrededor de ellas, que dan como resultado módulos de estructuración, y que existe un desdoblamiento dialéctico de

¹⁶ Blau, Peter M., **On the Nature of Organizations**, New York: John Wiley and Sons, Inc, 1974, pág. 12.

¹⁷ Es importante aclarar que esa relación que establece la estructura en el intercambio de relaciones humanas dentro de una organización no dirige y controla el comportamiento humano, es mucho más complicado y se necesita de otras herramientas para que eso suceda. Sin embargo es importante destacar la importancia de la estructura organizacional ya que es un primer paso para por entender la complejidad de las organizaciones.

¹⁸ Ranson, Stewart, Bob Hinings and Royster Greenwood, *The Structuring of Organizational Structures*, *Administrative Science Quarterly*, 25, 1-17, 1980, pág. 3.

relaciones entre los actores organizacionales. Esto acarrea consecuencias para las formas organizacionales, por lo que la estructura está en surgimiento continuo.

Las estructuras organizacionales tienen tres funciones, la primera, elaborar productos organizacionales y alcanzar metas y objetivos institucionales. La segunda, las estructuras se diseñan para minimizar, o por lo menos regular, la influencia de las variaciones individuales sobre la organización. Las estructuras se imponen para asegurarse de que los individuos se ajusten a los requisitos de las organizaciones y no viceversa. Por último, las estructuras son el ambiente donde se ejercita el poder (también las estructuras fijan o determinan qué puestos tienen poder en primer lugar), donde se toman decisiones (el flujo de información que entra en una decisión está determinado en gran parte por la estructura) y donde se desarrollan las actividades de las organizaciones- la estructura es la arena para las decisiones organizacionales.

Formas estructurales

Las estructuras organizacionales toman muchas formas, para argumentarlo destacaremos la idea de algunos autores sobre el tema. Uno de los trabajos fundamentales es el referido por Max Weber¹⁹, el tipo ideal del modelo burocrático. Este autor señala que un modelo burocrático debe estar conformado por una jerarquía de autoridad, autoridad limitada, división de trabajo, participantes técnicamente competentes, procedimientos para el trabajo, reglas para los ocupantes de los puestos, y compensaciones diferenciadas. Si todos estos componentes están presentes en un grado elevado, es el tipo ideal del modelo de organización burocrático. Desde luego, y es algo que analizaremos en el último capítulo es que las organizaciones en la práctica varían de este tipo ideal. Por lo que una organización burocráticamente hablando está diseñada para alcanzar eficiencia, eficacia y confiabilidad.

¹⁹ Weber Max, **Economía y sociedad**, FCE, México, 1976.

Por otra parte, Burns y Stalker²⁰, hicieron una gran contribución con el desarrollo de un modelo de formas organizacionales múltiples. Identificaron la forma mecánica, que es muy cercana al tipo ideal de la burocracia de Weber, y la forma orgánica, que es casi su opuesto lógico. De esta manera, en lugar de tener autoridad jerárquica, las organizaciones orgánicas tienen una estructura de control en forma de red; en lugar de una especialización sobre una tarea, un ajuste continuo y redefinición de tareas; en lugar de una supervisión jerárquica, un contexto de comunicaciones que involucran información y asesoría. Ambos autores conciben las formas organizacionales como estrechamente vinculadas al ambiente donde las organizaciones están insertadas, en especial en términos de tecnología que utiliza la organización.

Es claro que la complejidad de una organización tiene efectos mayores sobre el comportamiento de sus miembros, sobre otras condiciones estructurales, sobre procesos dentro de la organización y en las relaciones entre la organización y su ambiente.

Las organizaciones y el individuo

Como se ha señalado, el concepto de organización nos remite a pensar en una dualidad que, en principio, aparenta ser una contradicción: la estabilidad aparejada al cambio. Organizar, en uno de sus sentidos básicos significa dar orden, pero ese orden aparece como una expresión parcial dado el constante devenir que se registra en toda organización. Los individuos, quienes constituyen en última instancia las organizaciones, no son máquinas o entes autómatas que reproduzcan siempre, de forma clara y repetitiva, sus funciones de trabajo. Los individuos actúan por sí mismos y no siempre en la forma como se espera o sea dicho que lo hagan. La incapacidad por parte de la organización de establecer un conjunto de normas o sanciones que vigilen en todo momento a los individuos, hace que éstos tengan ciertos márgenes de maniobra que utilizan de muy diversas

²⁰ Burns, Tom and G., M., Stalker, **The Management of Innovation**, London: Tavistock Publications, 1961.

maneras²¹. Por lo tanto organizar, si bien en una de sus aristas significa orden, en otra implica también acción.

Entender la organización como una dualidad de orden y acción nos remite a pensar en dos dimensiones de análisis diferentes pero, en última instancia, íntimamente relacionadas: el nivel micro y el nivel macro. El primero, podemos decir que es el que se relaciona con las acciones que desarrollan los miembros de la organización como individuos. El segundo se asocia con la idea de la organización como un todo, como un conjunto, es decir, como un sistema.

En este sentido se podría especular sobre la naturaleza del orden organizacional (nivel macro), sin embargo, se puede decir que en general el orden aparente que se puede percibir en los sistemas organizacionales se debe a la existencia de ciertas rutinas y procedimientos de trabajo repetitivos que en general se presentan en toda organización. Este conjunto de normas y procedimientos repetitivos normalmente se reconocen con el término de funciones. Éstas proveen de cierto grado de estabilidad a la organización pero, sobre todo, permiten que el sistema se mantenga en el tiempo.

Aparejado al concepto de funciones se encuentra el de estructura, el cual representa el espacio en que se desarrollan las funciones de la organización. La idea de estructura sugiere un armazón que no solamente sostiene el edificio organizado, sino que establece la relación de individuos dentro de esta. Así, es común encontrar en casi toda organización manuales y organigramas que describen y presentan la estructura o arreglo estructural. En realidad se trata de representaciones más o menos imaginativas de cómo, supuestamente, la organización funciona y está configurada. No obstante el concepto de estructura ayuda a entender que la organización, en tanto arreglo formal, tiene un conjunto de funciones distribuidas entre diferentes miembros que guardan, al menos formalmente, una estratificación jerárquica de autoridad y de capacidad de toma de decisiones. Por lo tanto los conceptos de funciones y estructura comparten un mismo fin: dar y mantener el orden organizado, expresado en forma de estabilidad y durabilidad.

²¹ Crozier, M., y Friedberg E., **El actor y el sistema**, Alianza, México, 1990, pág. 12.

Pero este orden organizado, en la medida en que es analizado con mayor detenimiento, presenta distintas modalidades y formas en que la realidad se manifiesta. Aun cuando se está hablando de funciones y estructuras no se puede deducir que se trata de elementos homogéneos: que toda la organización está arreglada con base en los mismos criterios y formas de funcionamiento y estructuración. Dentro de una misma organización se pueden identificar distintos tipos y niveles de funcionamiento y, de igual forma, diferentes formas de estructuración²². Así, por ejemplo David Arrellano nos habla de funciones programadas o funciones no programadas. Las funciones programadas son aquellas que describen un conjunto de procedimientos previamente establecidos y que, por lo mismo, tienen un margen de maniobra o libertad limitado. Este tipo de funciones argumenta Arellano, se encuentra, normalmente, en los niveles más operativos de la estructura organizacional²³. Las funciones no programadas son aquellas que carecen de una norma o patrón de comportamiento previamente establecido. Estas funciones se relacionan con la toma de decisiones de carácter estratégico y, por consiguiente, son ejecutadas por los niveles más altos de la estructura organizacional. Esta distinción, dice Arellano entre funciones programadas y no programadas varía de organización en organización y de una situación a otra. No obstante esta distinción ayuda a comprender que, al hablar de una organización se está involucrando a distintos niveles de autoridad, de discrecionalidad y, en última instancia, de libertad de acción por parte de los individuos, es decir se trata, ciertamente, de diferentes tipos de libertad de acción que los individuos emplean en múltiples formas. Esto es muy importante resaltarlo ya que los miembros de una organización que ocupan los niveles más operativos carecen del poder o de la autoridad jerárquica para tomar decisiones estratégicas. Sin embargo, en tanto que sus funciones están en relación con otras, pueden, en un momento dado y dependiendo de la capacidad de negociación de la que dispongan, modificar, obstaculizar o bloquear las decisiones que se tomaron en

²² Padgett, J., *Managing garbage can hierarchies*, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 4, diciembre de 1980.

²³ Arellano, David y Cabrero Enrique, **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pág. 96-98.

instancias jerárquicas superiores. Este tipo de situaciones nos explica por qué en realidad las organizaciones no sólo se comportan como sistemas racionales sino también como sistemas abiertos y naturales, e incluso, a veces también como sistemas flojamente acoplados donde suceden muchas más cosas de las que simplemente describen los manuales de operación y organigramas.

Así, entender o intentar entender lo que en realidad sucede en una organización nos remite inevitablemente a otro nivel de discusión. En este otro nivel (nivel micro) la idea de orden y sistema contrasta con el concepto de acción individual o colectiva de la organización. Es aquí, donde nos ubicamos en el ámbito de las interacciones humanas que moldean y son moldeadas a su vez por la propia configuración organizativa por medio de los intercambios, relaciones y negociaciones que se suceden a cada momento. Al decir esto, nos referimos a que la acción organizativa no sólo significa las decisiones que los individuos posicionados en los niveles más altos de la estructura llevan a cabo. Nos referimos también al hecho de que todo miembro de la organización, sin importar su ubicación jerárquica en tanto individuos con capacidad de racionalidad, tienen potencialmente la posibilidad de producir casi todo tipo de relaciones e intercambios con otros miembros de la organización y fuera de ella. Es importante atender a esta afirmación pues a menudo se piensa que los individuos que trabajan en una organización se limitan a ejecutar sus funciones preestablecidas y, si es el caso, a tomar las decisiones que mejor se ciñan a los principios estratégicos y objetivos de la organización. Sin embargo, en la realidad las cosas no son así, en los hechos, los individuos imprimen una importante capacidad de autodeterminación, es decir, actúan de acuerdo con sus propios parámetros de racionalidad y visión del mundo²⁴. Así que, nos enfrentamos a un mundo complicado lleno de ambigüedad que se convierte en un elemento latente y manifiesto, es decir, la ambigüedad se presenta como una variable de inestabilidad y cambio en la organización.

²⁴ Cyert, R., y March, J., **Teoría de las decisiones económicas de la empresa**, Herrero, México, 1965.

La acción de los individuos en una organización es el elemento clave para entender la dinámica interna de las organizaciones²⁵. No sólo para entender cómo se estructuran, cómo se desarrollan o cómo deciden sino también para comprender la forma en cómo se relacionan con su medio ambiente y, más aún, para saber cómo cambian. En este sentido más allá de cualquier elemento tangible o intangible con el que pudiéramos caracterizar a las organizaciones (sean funciones, procesos, estructuras, recursos o cualquier otra cosa), es imprescindible considerar a las acciones de los individuos como los elementos que dan sentido al orden organizado. Como lo mencionamos en nuestra introducción las organizaciones están formadas por acciones humanas y pensamos que debemos apreciar cada una de ellas como distintas formas de manifestación de comportamientos. Las acciones de los individuos se encuentran constreñidas por un conjunto de normas, reglas, procedimientos de trabajo y jerarquías decisorias, sin embargo, estas mismas reglas y normas usualmente son utilizadas por los propios individuos para desarrollar sus propias estrategias de negociación y conseguir sus fines personales o grupales²⁶. En este sentido, la organización se convierte en el espacio delimitado en que los individuos interactúan, donde los arreglos estructurales (normas y reglas) moldean y son moldeados a su vez por el comportamiento individual.

La relación, por tanto, entre actores y estructuras es mucho más compleja y requiere de acercamientos igualmente imaginativos y creativos, que permitan establecer un equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual.

La importancia de la cultura organizacional en las organizaciones

²⁵ Ver a March James, G., y Olsen Johan, P., **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**, FCE, México, 1999.

²⁶ Hochschild, Arlie Russell, **The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling**, Berkeley and Los Angeles , University of California Press, 1983.

Desde la perspectiva más general, hemos analizado en el primer capítulo que la globalización, la apertura económica y la competitividad son fenómenos nuevos a los que se tienen que enfrentar todas las organizaciones públicas o privadas. En la medida que la competitividad sea un elemento fundamental en el éxito de toda organización, los gerentes, administradores o líderes harán más esfuerzos para alcanzar altos niveles de productividad y eficiencia tanto a nivel empresarial como a nivel gubernamental. La importancia que le damos en esta investigación a la cultura organizacional es, a grandes rasgos, uno de los pilares fundamentales para poder llevar a cabo metas y objetivos institucionales.

Por otra parte se ha establecido que las organizaciones son la expresión de una realidad cultural, que están llamadas a vivir en un mundo de permanente cambio, tanto en lo social como en lo económico y tecnológico, o por el contrario, como cualquier organismo, encerrarse en el marco de sus límites formales. En ambos casos, esa realidad cultural refleja un marco de valores, creencias, ideas, sentimientos y voluntades de una comunidad institucional. Ciertamente, la cultura organizacional sirve de marco de referencia a los miembros de la organización y da las pautas acerca de cómo las personas deben conducirse en ésta. En muchas ocasiones la cultura es tan evidente que se puede ver que la conducta de la gente cambia en el momento en que traspasa las puertas de la organización.

Hoy en día es necesario que las organizaciones diseñen estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros. Esto implica generar condiciones para promover equipos de alto desempeño, entendiendo que el aprendizaje en equipo implica generar valor al trabajo y más adaptabilidad al cambio con una amplia visión hacia la innovación. Sin embargo, es muy importante resaltar que hablar de estructuras flexibles no significa desaparecerlas ya que sería imposible concebir a una organización sin una estructura.

Siempre que se habla de filosofía de trabajo en una organización, también se está hablando de la cultura organizacional o de la forma de desempeño laboral que las organizaciones implantan y prefieren dentro de sus áreas operativas y de

desarrollo, esta importante labor casi siempre está a cargo de recursos humanos, organismo motivador y encargado de que el personal que labora dentro de la organización tenga un estilo particular y propio de poner en práctica, crear y desarrollar sus ideas, metas y objetivos.

Luego que la gerencia de recursos humanos fomenta y apoya la cultura organizacional a seguir, ha de escoger un representante o líder dentro del área de trabajo que motive y de seguimiento a la filosofía de la organización, induciendo al personal a sentir que las metas, objetivos y creencias de la organización también son suyos, además de desarrollar el sentido de compromiso e identificación del mismo con su área de trabajo.

La cultura varía con el tiempo, y esta variación es además una demostración de que el tiempo ha pasado. A los efectos del análisis organizacional, la cultura es una marca de referencia compartida; son valores aceptados por el grupo de trabajo que indican cuál es el modo esperado de pensar y actuar frente a situaciones concretas.

Tratándose de un marco de referencia, la cultura no atiende soluciones puntuales (por ejemplo, el dilema entre alquilar o comprar equipos nuevos), pero señala las prioridades y preferencias globales que orientan los actos de la organización.

El sistema cultural no se estructura en forma jerárquica y esto significa que coexisten culturas locales con distintos grados de compatibilidad; ello es posible en tanto contradigan los rasgos básicos de identidad de la organización, que corresponden al nivel del conjunto. Las pautas culturales se refieren al comportamiento del sistema en el conjunto social y a su vez contienen las culturas locales o sectoriales. La cultura se instala por imitación, interacción y aprendizaje.

Las normas administrativas y prescritas devienen pautas culturales en la medida que son reconocidas y aceptadas en el grupo. Es posible distinguir las siguientes **categorías de sistemas culturales** de acuerdo con la forma en que se manifiestan en las estructuras en análisis:

- a) **Fuertes o débiles**, según la intensidad con que sus contenidos son compartidos, conocidos e impulsan la conducta cotidiana de los participantes.

Cuanto más fuertes sean los rasgos culturales, no sólo determinarán los modos de conducta de sus participantes internos, sino que también impondrán rituales y procedimientos a los integrantes de otras organizaciones contextualmente relacionadas.

- b) **Concentradas o fragmentadas**, considerando la cantidad de unidades componentes de la organización, donde los sistemas culturales se alojan con más fuerte raigambre.
- c) **Tendientes al cierre**, hacia la apertura, según la permeabilidad del sistema cultural a los cambios en entorno, es decir, si la incorporación de ideas y tecnologías es legítima o clandestina, facilitada o entorpecida.
- d) **Autónomas o reflejas**, según que sus pautas culturales sean producto de la singularidad, por el contrario, de la imitación de algún modelo externo. Así hay corporaciones que intentan consciente o inconsciente emular a otros que son exitosos en su mercado.

Conceptualización y tipos de cultura organizacional

La cultura cumple con varias funciones en el seno de una organización. En primer lugar, cumple la función de definir los límites hasta los que los comportamientos difieren unos de otros. Segundo, transmite un sentido de identidad a sus miembros. Tercero, facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses personales del individuo. Cuarto, incrementa la estabilidad del sistema social.

La cultura es el vínculo social que ayuda a mantener unida a la organización al proporcionarle normas adecuadas de cómo deben comportarse y expresarse los empleados.

El mal conocimiento de la cultura puede ser causa de malos entendidos y malas interpretaciones dentro de las sociedades en el momento en que pierde su capacidad de coordinación y de integración. La cultura organizacional puede ser percibida como un registro histórico de los éxitos y fracasos que obtiene la

empresa desde su inicio y durante su desarrollo, a través de los cuales puede tomarse la decisión de omitir o crear algún tipo de comportamiento favorable o desfavorable para el crecimiento de la organización.

Según Robbins, “la cultura organizacional se refiere a un sistema de significado compartido entre sus miembros y que distingue a una organización de las otras”²⁷. La cultura organizacional se fundamenta en los valores, las creencias y los principios que constituyen las raíces del sistema gerencial de una organización, así como también al conjunto de procedimientos y conductas gerenciales que sirven de soporte a esos principios básicos.

Características de la cultura organizacional

Entre las características principales, se pueden mencionar:

- Identidad de sus miembros: es el grado en que los trabajadores se identifican con la organización como un todo y no sólo con su tipo de trabajo.
- Énfasis en el grupo: las actividades de trabajo se organizan en relación a grupos y no a personas.
- Enfoque hacia las personas: las decisiones de la administración toman en consideración las repercusiones que los resultados tendrán en los miembros de la organización.
- La integración de unidades: se instruye que las unidades de la organización trabajen de manera coordinada e independiente.
- El control: establece el uso de reglas, procesos y supervisión para el control de la conducta de los individuos.
- Tolerancia al riesgo: es el grado que se le permite a los empleados para que sean innovadores, arriesgados y agresivos.
- Los criterios para recompensar: cómo se distribuyen las recompensas; entre los que podemos mencionar el aumento de sueldos y ascensos de acuerdo con el rendimiento del empleado.

²⁷ Robbins, S., **Comportamiento Organizacional**, Prentice Hall, México, 1999, pág. 595.

- El perfil hacia los fines o los medios: en que forma la administración obtiene una visión de los resultados o metas y no hacia las técnicas o procesos usados para alcanzarlos.
- El enfoque hacia un sistema abierto: el grado en que la organización controla y contesta a los cambios externos.

Tipos de cultura organizacional

Dentro de los tipos de cultura organizacional pueden ser mencionados los siguientes:

- Cultura predominante: es aquella cultura que muestra o expresa los valores centrales que comparte la gran mayoría de los miembros de la organización. Cuando se habla de cultura organizacional se habla de cultura dominante.
- Subcultura: son culturas que reflejan problemas, situaciones y experiencias que comparten sus miembros.

Si las organizaciones no tienen una cultura dominante y sólo estuvieran compuestas por numerosas subculturas, el valor de la cultura organizacional como variable independiente decrecería bastante porque no existiría una interpretación uniforme de la conducta considerada como aceptable o inaceptable.

Funciones de la cultura organizacional

La cultura organizacional cuenta con varias funciones, entre las cuales se citan las siguientes:

- Gestión gerencial, flexibilidad, evaluar y modificar el rumbo de la empresa.
- Utilización de tecnologías comunicacionales, esto en vista de la globalización.
- Hacer notorio que lo más importante son los recursos humanos.
- Competitividad e innovación.
- Capacitación permanente, prosperidad y calidad de los resultados.

- Disciplina, horizontalidad, participación, responsabilidad, respeto mutuo, honestidad.
- Formar: líderes, agentes de cambio y personal de relevo.
- Comunicar un sentimiento de identidad a los miembros de la organización.
- Apoyar el compromiso con algo superior al yo mismo.
- Fortalecer la estabilidad del sistema social.
- Facilitar premisas reconocidas y aceptadas para la toma de decisiones.
- Los artefactos culturales, motivan al personal y facilitan la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes.

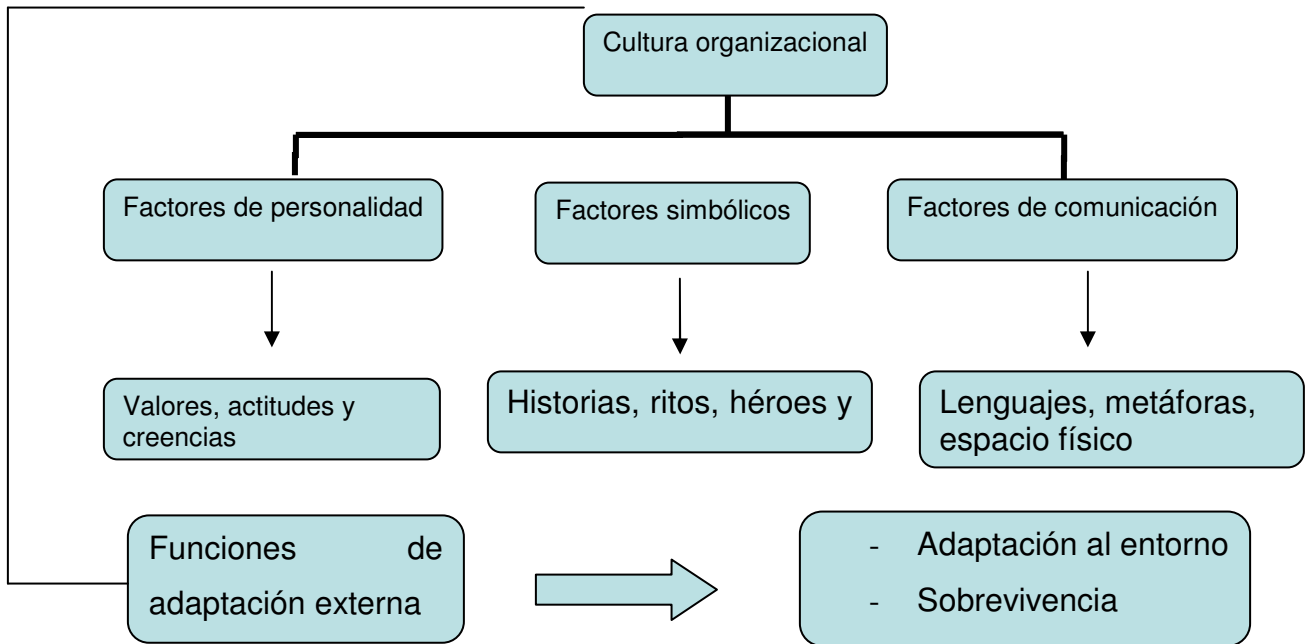
En cualquiera de estas funciones, el concepto de sistema cultural es comprensivo e incluye tanto los aspectos “blandos” (conocimientos, valores) como los elementos tangibles de las operaciones en la organización. El concepto incluye entonces estilos e imágenes y también los productos o performance de la organización.

Hablamos de los aspectos simbólicos de la cultura en el sentido de que una máquina de escribir es tecnología y cultura dura, pero admitiendo además que la actitud de “escribirlo todo” también es una pauta cultural.

La cultura organizacional se integra entonces con los siguientes elementos

- a) Los caracteres del entorno que comparte la organización como institución abierta
- b) La tecnología, los hábitos y modos de conducta aprendidos en la vida organizacional
- c) La valoración social de los puestos de trabajo, estratificación y funciones
- d) Los roles que se instalan para mantener cohesionados a los grupos sociales, incluyendo a personajes tales como negociadores, consejeros, protectores, facilitadores y otros componentes no jerárquicos de la organización
- e) Los actos simbólicos tales como ritos y ceremonias que no están escritos pero funcionan como rutinas
- f) Las redes de comunicación que conectan a los participantes por razones afectivas o emocionales y no necesariamente por motivos técnicos o burocráticos

g) El sistema de valores, mitos y creencias compartidos en los grupos de trabajo.



Los elementos de la realidad organizacional adquieren el carácter de cultura cuando también forman parte del marco de referencia para el acontecer individual. La presencia de los factores de la cultura, al actuar en forma congruente, favorece en los participantes una imagen compartida de la organización y es prueba de la existencia de una personalidad corporativa. También a través de los elementos manifiestos de la cultura el observador externo puede visualizar y corporizar el sentido de la identidad organizacional, tal como se hace presente en los actos cotidianos de la organización.

En el concepto de cultura organizacional se incorporan elementos del medio social más amplio, tales como los factores religiosos, procesos educativos y nuevos símbolos de prestigio, apreciados y reconocidos por la comunidad.

La cultura de una organización refleja el modo particular de como el sistema está atravesado por las instituciones básicas de la sociedad. Nos referimos a instituciones tales como la educación, salario, salud, familia, religión, tiempo libre.

En la cultura se encuentran los mecanismos para la legitimación e instauración del poder en las organizaciones.

Factores que afectan la cultura organizacional

Los factores que con más frecuencia afectan una organización son mencionados a continuación:

- La historia y propiedad: Al entender la propiedad como la responsabilidad, el control de los resultados y de los medios para lograrlos, se dice que una propiedad centralizada de la organización tiende a crear ambiente de poder alto, donde los recursos son controlados. Por su parte, las organizaciones antiguas tienden a ser estructuradas con un alto control y niveles de poder bien concentrados.
- El tamaño: Una organización grande tiende a tener una estructura bien definida, controles muy específicos, cada miembro tiene una clara visión de sus responsabilidades. Una compañía pequeña proporciona una mayor flexibilidad, como también un esfuerzo sobresaliente de cada uno de sus miembros.
- La tecnología: Esta desempeña un importante papel en el desarrollo de las empresas. En organizaciones con un medio muy cambiante se requiere de fuentes de poder muy claras al igual que de un cierto grado de individualismo para enfrentar estos retos.
- Metas y objetivos: Los objetivos de una empresa varían conforme a las estrategias.
- El personal: Es un recurso de mucha importancia. La posibilidad de cambiar la cultura de una organización dependerá de las características que posean sus miembros. Significa que cada persona acepta, pero modifica su cultura.

La importancia de los valores organizacionales

Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas. Estos

reflejan las metas reales, las creencias y conceptos básicos de una organización, así como también la médula de la cultura organizacional.

Los valores son la base de la cultura organizacional, definen el éxito en términos concretos para los empleados y establecen normas para la organización. Inspiran la razón de ser de cada organización, los objetivos a perseguir y las metas a lograr.

Los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de la empresa y en la formalización de la misión y visión de las organizaciones. Estos se generan de la cultura de la organización, por lo tanto son establecidos por la alta gerencia.

La conformación de dichos valores dentro de las empresas es un fenómeno complejo que depende de múltiples variables, entre las que se encuentran:

- Las creencias y valores de fundador. Toda empresa surge de un impulso fundamental a partir de una idea y unos principios de acción más o menos implícitos.
- Las creencias y valores de la dirección actual. La dirección de la empresa, en un momento dado, puede pretender perpetuar, revitalizar o incluso modificar radicalmente las creencias y valores de su fundador, debiendo gestionar adecuadamente el conflicto entre lo tradicional y lo moderno.
- Las creencias y valores de los empleados. Como ya hemos comentado, la mayor fuerza formadora de creencias y valores en los empleados está constituida por los mecanismos de recompensa existente.
- La formación y la influencia de consultores. Naturalmente, un mecanismo esencial para modificar creencias y valores es la formación. El verdadero aprendizaje radica en el reaprendizaje de creencias y la incorporación de otras nuevas.
- Normativas legales existentes. La legislación laboral, medioambiental, economía, etc., de cada país también influye significativamente sobre las creencias y valores de sus empresas.

- Las reglas de juego del mercado. Obviamente, el mercado de libre competencia impone determinadas reglas del juego que impregna el sistema de creencias y valores de la empresa.
- La tradición cultural de cada sociedad. Existe una influencia mutua entre los valores sociales y los valores empresariales.
- Los resultados de la empresa. Es debido destacar que los sistemas de creencias y valores de la empresa se retroalimentaron en función de sus resultados.

Esta radica en que se transforma en un elemento motivador de las acciones y de la conducta humana, define el carácter fundamental y decisivo de la organización, crea un sentido de identidad del personal con la organización. Especifican lo que es primordial para sus implicados, porque identifican los resultados que la mayoría espera, guían nuestras actuaciones y determinan si nuestra organización tendrá éxito.

Los valores deben ser claros, igualmente compartidos y aceptados por todos los miembros y niveles de la organización, para que exista un criterio unificado que comparta y fortalezca los intereses de todos los miembros de la organización.

Los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas con respecto a las bases sociales y culturales.

Concepto, importancia y proceso de comunicación en las organizaciones

La actividad de administrar es una labor humana que obliga a entender relaciones entre un grupo de personas que persiguen objetivos institucionales. Gergen y Thatchenkery²⁸, llegan incluso a criticar la visión clásica de la administración como un proceso de planificación, organización, coordinación y control para apoyar la

²⁸ Gergen, K. J. y Thatchenkery, T. *Organization Science as Social Construction: Postmodern Potential*, Journal of Applied Behavioral Science, 1996, p. 32.

idea de que, en realidad, implica “disertación”, “administración de símbolos” y “manipulación de lenguaje”. La única forma posible de llevar a cabo estas actividades es que se produzca el necesario intercambio de información entre los miembros de la organización. Además, este intercambio de información no se subscribe a los estrechos límites de las organizaciones. La consideración de éstas como sistemas abiertos y dinámicos exige también la presencia de un continuo flujo de información con los elementos del entorno.

Si, a pesar de todo, mantenemos la perspectiva clásica del manejo de una organización, habremos de concluir que resulta imposible el desarrollo de las tradicionales funciones desempeñadas por los administradores si no existe una fluida comunicación. Ésta actúa, sin duda, como elemento integrador de las diversas funciones gerenciales.

En la planificación, la comunicación y la información ayudan a fijar la meta y objetivos institucionales entre todos los miembros que conforman una organización. Gracias a la comunicación con el entorno detectamos las oportunidades y amenazas del mismo, y también gracias a ella podemos transmitir la cultura de la organización y sus políticas.

A la hora de diseñar la estructura organizativa debemos prever los canales de comunicación entre los diferentes niveles jerárquicos y entre las diferentes agrupaciones horizontales para posibilitar la coordinación. La existencia de una buena comunicación influirá también en la delegación y descentralización de actividades.

Es mediante la comunicación que la organización selecciona, forma y motiva a sus miembros. La capacidad de comunicar de los gerentes es una característica determinante de los estilos de dirección y es esencial para crear un ambiente de trabajo agradable en el que los miembros de la misma quieran contribuir de buen grado a los objetivos de la organización.

El control no es posible sin la obtención de retroalimentación acerca del desempeño, tanto de la organización global como de todos y cada uno de sus componentes. Es a través de un buen proceso de comunicación como se obtiene la información sobre la actuación de la organización, permitiéndonos con ello

determinar las desviaciones sobre las que es necesario intervenir. Esto implica que una buena comunicación aporta a los gerentes los datos pertinentes para la toma de decisiones.

En este sentido analizaremos desde diferentes perspectivas la función e importancia de la comunicación, y para ello definiremos su concepto, explicaremos como se desarrolla el proceso, y estudiaremos uno de sus componentes en las organizaciones.

Proceso de comunicación en las organizaciones

La gran mayoría de los autores²⁹ relacionados con el tema entienden la comunicación como el proceso mediante el cual se intercambia información en las organizaciones (tanto entre agentes internos como entre éstos y el exterior) para contribuir a lograr con eficiencia sus objetivos. Por lo tanto, la comunicación es una herramienta al servicio de los administradores o gerentes que en buena medida contribuye a la cohesión de los diferentes elementos que conforman la organización, originando así lo que podríamos denominar un sistema integrado.

I) El emisor en el proceso de comunicación organizacional

Dentro del marco de la organización, el emisor es cualquiera de sus miembros con ideas, conocimientos y un propósito de comunicarse. Expresado así, parece claro que el proceso implica a todos y cada uno de los miembros de la organización, desde los operativos hasta la alta gerencia. Sin embargo, y por el interés de nuestra investigación tomaremos como referencia del proceso al personal directivo

²⁹ Gergen, K. J. y Thatchenkery, T. *Organization Science as Social Construction: Postmodern Potential*, Journal of Applied Behavioral Science, 1996, Ivancevich Donnely, Gibson, **Las organizaciones. Comportamiento, estructura y proceso**, McGraw Hill, Colombia, 1996, Gary Dessler, "Organización y Administración", enfoque situacional, ed., Prentice Hall, México, 1992, Henry Mintzberg, "La Estructura de las Organizaciones", ed., Ariel Economía, España, 1995, Henry Mintzberg, "Diseño de Organizaciones Eficientes", ed., El Ateneo, Argentina, 1992, James D. Thompson, "Organizaciones en Acción", ed. McGraw Hill, Colombia, 1993, Richard H. Hall, "Organizaciones", estructuras, procesos y resultados, ed., Prentice Hall, México, 1996.

y, a partir de aquí, analizaremos sus relaciones de comunicación con el resto de los miembros de la organización.

El primer aspecto que debe considerar un gerente, administrador o directivo en el momento de comunicar es ¿por qué comunica? La comunicación no tiene un fin claro y único. Es más bien un instrumento para alcanzar muchos y diferentes objetivos dentro de la organización, por lo que los administradores deben precisar antes de iniciar este proceso el motivo que les lleva a ello, los pensamientos e ideas que tratan de transmitir y el objetivo que pretendan conseguir. Si queremos que la comunicación sea efectiva, no debemos dejar que sea fortuita.

Dentro de las múltiples motivaciones que pueden llevar a los gerentes a comunicar destacamos las siguientes:

- Comunicar para la mejora de la productividad. Es el motivo más común dentro de las organizaciones. El gerente comunica para la transmisión de información operativa (instrucciones, procedimientos y normas) que posibilitan el desempeño por parte de sus integrantes.
- Comunicación para la convivencia. Con la comunicación el gerente persigue la creación de un buen clima social y la resolución de conflictos a través de la transparencia informativa. Se fomenta la comunicación entre sus integrantes para que satisfagan sus necesidades de pertenencia y estima.
- Mecanismos de poder. En este caso el gerente trata de controlar e influenciar a los miembros de la organización mediante la comunicación. La información es poder y el transferirla o no forma parte de ese poder. Se comunica para manifestarlo y no se comunica para mantenerlo.
- El culto a la cultura. El gerente o administrador comunica para construir una cultura organizacional, la finalidad de la comunicación en este caso, es el control por medio de los valores, la filosofía, la cultura, los mitos, los líderes, los proyectos. La comunicación es un instrumento de integración en un sistema social, integración en torno a una comunidad, a un proyecto, a un líder.

- La comunicación fetichista. En este caso, no existe una verdadera motivación en la comunicación, los gerentes y administradores se dejan fascinar por la técnica y comunican por el simple hecho de emplear un determinado soporte o técnica de comunicación. Lo importante es el objeto, el útil, el instrumento de comunicación, su dominio y su control.
- Lo importante es comunicar. Hay muchos gerentes y administradores que son de la opinión de que la comunicación tiene fin en sí misma. La comunicación es considerada un proceso milagroso que por el simple hecho de su existencia soluciona cualquier problema en la organización.
- El derecho a la información. El gerente o administrador, considera a la comunicación como un ente democrático en el que sus componentes precisan estar informados para poder opinar y actuar. Es la comunicación desarrollada por los directivos partidarios de la administración participativa y la transparencia informativa.
- Favorecer el cambio de actitudes. La dinámica más repetida en las organizaciones en los últimos años es el cambio. La variabilidad de algunos factores del entorno como la tecnología, la internacionalización de las organizaciones, la globalización de los mercados, las fusiones, las crisis, etc. Son las causas más comunes que lo provocan. Existe consenso en que la comunicación es una de las herramientas que posibilita el buen término de estas acciones.

En definitiva, la comunicación en el interior de una organización no es un sistema finalista, es un instrumento para alcanzar muchos y diferentes objetivos que el gerente y el administrador deben clarificar previamente al acto de comunicar.

II) la codificación en la comunicación organizacional

Los códigos que más se emplean en las organizaciones son el oral, el no verbal, y el escrito. No olvidemos que la función de la codificación es proporcionar una forma mediante la cual las ideas y los propósitos puedan expresarse como un mensaje.

En el siguiente cuadro podemos observar las ventajas e inconvenientes de cada código y las situaciones en que resulta más recomendable su uso³⁰:

	Ventajas	Inconvenientes	Utilización
Oral	-Rápido y ágil -Retroinformación inmediata -Calidez	-Improvisación -No queda constancia -Distorsión si hay intermediarios	-Informaciones breves -Con necesidad de retroinformación inmediata -Para crear un buen clima -Para trabajos grupales
No verbal	-Calidez -Complementa el código oral -Expresa sentimientos y emociones	-A veces es inconsciente -Puede contradecir a los mensajes expresados con otros códigos	-En relaciones interpersonales -Para crear un buen clima
Escrito	-Registro tangible y verificable -Exige más reflexión -Permite una difusión más amplia	-Retroalimentación diferida -Limita la espontaneidad	-Informaciones sistematizadas, procedimientos para públicos amplios -Cuando sea necesario dejar constancia

Los códigos de la comunicación

III) Los mensajes

En función de la motivación que lleva a los gerentes y administradores a comunicar emitirán un mensaje u otro. Dada la infinidad de mensajes que se pueden emitir es preciso que éste sea definido con antelación. En general, los temas tratados se pueden agrupar de la forma siguiente:

- Información operativa para la realización de las tareas.
- Temas que afectan a la cultura, historia, personajes, valores y mitos.
- Que afectan a la organización, problemas estratégicos del entorno, nuevos contratos, productos y compra de nueva tecnología.
- Cosas que afectan a la implementación de determinadas políticas, gestión de calidad, dirección participativa.
- Acontecimientos sociales en el interior de la organización, agenda, etc.

³⁰ Costa M., y López E., **Los secretos de la dirección**, Pirámide, Madrid, 1996.

- Información laboral que afecta a los trabajadores, salarios ascensos, promociones, planes de formación y servicios sociales.
- Temas generales, reportajes, noticias, etc.

Recordemos que el mensaje es lo que el individuo espera comunicar y la forma exacta que toma dependerá en gran parte del medio utilizado para transmitirlo. Veamos cuales son los canales más empleados en las organizaciones:

Los soportes para una comunicación eficaz

El medio o soporte, es el instrumento a través del cual se transmite el mensaje. Con frecuencia los gerentes y administradores olvidan la importancia que tiene la elección de un soporte adecuado para conseguir llegar hasta los receptores y que estos comprendan mejor el mensaje que se intenta transmitir. La comunicación eficaz, requiere un acoplamiento correcto entre las motivaciones, el contenido del mensaje y el medio. Existen dos diferentes medios de alcance para los gerentes y administradores³¹: los soportes bidireccionales de carácter interpersonal, que pueden ser directos e indirectos, y los soportes unidireccionales, o de retroalimentación diferida.

Los primeros se emplean para transmitir los mensajes codificados normalmente en el lenguaje oral. Exigen la presencia en el acto de comunicación de emisor y receptor, lo que permite una retroalimentación inmediata.

Dentro de los directos ubicamos a las reuniones de trabajo, las reuniones con la dirección, la entrevista individual, los grupos de intervención, los cursos de formación, y los eventos sociales en el marco de trabajo. En los indirectos, el emisor y el receptor se valen de la tecnología de la comunicación para establecer la relación de intercambio de información. Dentro de este grupo encontramos a las conversaciones por telefónicas y los video-conferencias.

³¹ ADC Dicrom, **La comunicación en la empresa**, Ed. Comunidad de Madrid, España, 1996.

Las características de estos soportes están muy relacionadas con el código que se emplea, es decir, el oral. De todos modos, podemos resaltar las siguientes peculiaridades: son bidireccionales; son selectivos, en tanto que pueden ser utilizados con individuos y con grupos; la retroinformación se recibe a través de los mismos canales de información; y permiten una respuesta espontánea e inmediata.

En las organizaciones los gerentes y administradores disponen de diversos soportes físicos para hacer llegar la información a los subordinados, en estos casos la retroalimentación no es inmediata y normalmente se valen de otros mecanismos para conocerla.

Naturaleza y tipos de poder en las organizaciones

Las organizaciones y el poder son sinónimos en muchos aspectos. Después de todo, las organizaciones son instrumentos poderosos de poder, cuando pensamos en los resultados organizacionales. También son considerados sistemas de poder en términos de la forma en que la gente se ajusta a las reglas organizacionales. Son sistemas políticos en términos de la adjudicación de recursos. El poder se distribuye entre los privilegiados y los subprivilegiados. En la terminología de Mintzberg³², podemos pensar del poder “en y alrededor” de las organizaciones.

Hay muchas formas en las que se puede distribuir el poder en las organizaciones, una de ellas es la centralización, en la cual el poder se ostenta en manos de unas cuantas personas o la descentralización en donde el poder está por toda la organización. A este respecto, Morgan clasifica seis grupos de relación de poder en las organizaciones, lo cual podría darnos una buena introducción al tema. En primer lugar dice Morgan³³, las organizaciones pueden ser autocracias, con el poder sustentado por un individuo o un grupo pequeño con poder absoluto. En segundo, las organizaciones pueden ser burocracias, donde las reglas están escritas y las relaciones de poder se especifican con claridad. En tercero, pueden

³² Mintzberg, Henry, **Power In Around Organization**, Englewood Cliffs, NJ., Prentice-Hall, Inc.

³³ Morgan Gareth, **Images of Organizations** , Beverly Hill, CA: Sage, 1986, pág. 145.

ser tecnocracias, donde los conocimientos y habilidades rigen al sistema. En cuarto lugar, puede haber codeterminación, donde partidos opuestos en la organización comparten el sistema de gobierno. En quinto, hay una democracia representativa, donde se elige a los funcionarios que sirven durante periodos específicos o hasta en tanto conserven el apoyo de los miembros. Por último, existe una democracia directa donde todos participan y tienen el derecho de gobernar. Aunque es importante señalar que muchas de las organizaciones pueden ser de tipo mixto, con elementos de más de una forma de gobierno.

Al poder por lo general se le define con sencillez. La mayoría de los que estudian el concepto, coinciden que el poder tiene que ver con las relaciones entre dos o más actores, donde el comportamiento de uno se ve afectado por el del otro. En este sentido Robert Dahl define el poder de esta manera “A tiene poder sobre B en el grado en que hace que B realice algo que B no haría de otra manera”³⁴. Esta definición sencilla es la esencia del concepto de poder³⁵. También implica un punto importante que a menudo se pasa por alto: la variable poder es una variable de relaciones; el poder no tiene significado a menos que se ejerza. Una persona o un grupo no tienen poder estando aislado; tiene que estar en relación con alguna otra persona o colectividad, como cuando una persona o grupo tiene que vencer la resistencia de otra persona o grupo. Un elemento ausente que encontramos en la definición de Dahl es que las relaciones de poder involucran mucho más que el poder interpersonal. En el caso de las organizaciones, es importante tomar en cuenta las relaciones de poder interunitarias. Las unidades pueden ser niveles jerárquicos, como los trabajadores frente a la administración. Sin embargo la relación de poder entraña dependencia mutua. Esto significa que ambas partes necesitan una de la otra, la administración necesita a los miembros de la organización para cumplir con metas y objetivos, y estos a su vez necesitan a la

³⁴ Dahl Robert, *The Concept of Power*, in Behavioral Science, 1957, 2, 201-15, pág. 201-203.

³⁵ Véase a Blau Peter, **The Dynamics of Bureaucracy**, Chicago, University of Chicago Press, 1955, Kaplan Abraham, Power in Perspective, in Power and Conflict in Organizations, ed., Robert L., Kahn and Elise Boulding, New York, Basic Book, 1964, Weber Max, **Economía y Sociedad**, FCE, México, 1976 y Michael Foucault, **Gobierno y derechos humanos**, La Brecha, Madrid, 1995.

organización para su desarrollo. Por lo general, la existencia de las relaciones de poder en las organizaciones es fácil de observar.

En las organizaciones altamente organizadas el poder o la autoridad tiene a ser jerárquico: cada nivel que la compone tiene una dosis de poder para desarrollar sus responsabilidades; los niveles superiores en la jerarquía tienen mayor poder, con base en un mayor conocimiento acerca de la organización. El diseño de este tipo de organizaciones descansa en gran parte en la variable del poder, con la intención de asegurar que cada nivel en la organización tenga suficiente poder. Cuando surge algún asunto que está fuera del ámbito de competencia de un nivel específico, sube por la organización hasta que alcanza el nivel donde se toma de manera apropiada la decisión. Desde luego, es importante destacar que son pocas las organizaciones que se aproximan a este tipo ideal, ya que los arreglos de poder se ven afectados por los patrones informales elaborados con el tiempo, y por las diferencias personales en el ejercicio del poder disponibles en una oficina. No obstante, en muchas organizaciones las relaciones de poder están estrictamente prescritas, se les sigue, y son muy visibles para todos aquellos que entran a la organización.

Es importante señalar dos aspectos importantes que encarna el poder, el primero, es que el poder es un acto en sí, es algo que se utiliza o se ejerce. Con demasiada frecuencia se pasa por alto el acto en los análisis del poder, que tienden a enfocarse sobre los resultados de un acto de poder. Estos resultados adoptan varias formas, inclusive el cumplimiento o conflicto, pero el ejercicio del poder es el que nos interesa destacar. Con el fin de sustentar el poder, Biggart y Hamilton argumentan que “la gente ejerce el poder con conciencia de la identidad propia, para indicar a otros su conciencia de las obligaciones de su papel”³⁶. El segundo punto es que el receptor del poder es crucial para determinar si ha ocurrido un acto de poder. Si los receptores interpretan un acto como un acto de poder responderán sobre esa base, con independencia de que el que ejerce el

³⁶ Biggart, Nicole Woolsey and Gary G., Hamilton, *The Power of Obedience*, Administrative Science Quarterly, 1984, 29, 540-49,

poder en realidad haya tenido la intención de utilizarlo. Es interesante observar que si el receptor del poder no responde al acto, no se ha ejercido el poder.

Tipos de poder

Hasta ahora en este análisis se ha tratado al poder como un concepto unitario, pero existe una historia larga de diferenciación entre tipos de poder. Es probable que el sistema mejor conocido y más utilizado de la clasificación del poder sea el de Weber, quien hace una distinción básica entre poder y autoridad. El poder involucra la fuerza y la coerción y sólo es un factor importante como proceso interno en las organizaciones en casos como campamentos de mano de obra esclava, algunas prisiones, algunas escuelas y así en lo sucesivo. En cambio, la autoridad es una forma de poder que no implica poder. Más bien, involucra una “suspensión de juicio” de parte de sus receptores. Se ejecutan las directrices o las órdenes porque se cree que deben llevarse al cabo. Su cumplimiento es voluntario. Esto requiere un sistema de valores comunes entre los miembros de la organización, y por lo general se satisface esta condición³⁷. Es importante señalar que autoridad e influencia no tiene el mismo significado, la autoridad involucra la aceptación del sistema de poder cuando una persona ingresa a la organización, mientras que la influencia es una situación de poder donde se toma la decisión, de manera consciente o inconsciente, del momento específico en que se envía el llamado de poder de parte del detentador del poder. Cuando un persuasor se institucionaliza, en el sentido de que siempre es aceptado y de esta manera legitimado por el receptor, esto se convierte en autoridad³⁸.

³⁷ Scott W., Richard, **Theory of Organization**, in Handbook of Modern Sociology, ed., Robert E.L., Farris, Rand McNally, Chicago, 1964, pág. 408.

³⁸ Bacharach, Samuel B., and Edgard J., Lawler, **Power and Politics in Organizations**, San Francisco: Jossey Bass, 1980.

Siguiendo la idea de autoridad, Weber desarrolla su ya conocida tipología de autoridad legal, carismática y tradicional. La autoridad legal es el tipo de la mayoría de las relaciones de poder en las organizaciones modernas; se basa en la creencia del derecho de aquellas personas que están en puestos superiores, de tener poder sobre los subordinados. La autoridad carismática proviene de la lealtad hacia un tenedor de poder específico, y se basa en las características personales del mismo. Porque este tipo se encuentra en las organizaciones modernas, para las que puede representar una amenaza o un beneficio. Si una persona en una posición de autoridad extiende sus poderes legales por medio del ejercicio de su autoridad carismática, existe más poder sobre los subordinados que la que prescribió la organización. Si se mejora el desempeño de los subordinados (suponiendo, por el momento, que el mejoramiento de su desempeño también es benéfico para los mismos actores), un incremento así es benéfico para la organización. En cambio, si la autoridad carismática está presente en personas fuera del sistema de autoridad formal, el mismo sistema puede verse amenazado.

La tercera forma, la autoridad tradicional, se basa en la creencia en el orden tradicional establecido, se ejemplifica mejor con las monarquías existentes. Se encuentran vestigios de esta forma en organizaciones cuyo fundador o figura dominante todavía está presente, cuando se verbalizan términos como “el viejo así lo desea”, y se siguen los deseos del “viejo”. Para ejemplificar o darnos la idea de este tipo de dominio podemos mencionar la Iglesia Católica Romana, ya que la autoridad tradicional tiene una clara representación en el sistema del Papa, Cardenales y Arzobispos.

El control en las organizaciones se basa, por lo menos en parte, en el proceso de evaluación³⁹. El individuo que valora el trabajo de uno tiene autoridad. El control por medio de la evaluación es más efectivo cuando los individuos que están siendo evaluados creen que las evaluaciones son importantes, tienen un papel importante para su trabajo, y que dichas evaluaciones pueden ser

³⁹ Dornbusch, Stanford., and Scott Richard W., **Evaluation and the Exercise of Authority**, New York: Basic Book, 1992.

influenciadas por su esfuerzo. Si la gente cree que las evaluaciones tienen base firme, estarán más controladas por el proceso de evaluación. En este sentido Dornbusch y Scott también señalan que la autoridad se concede tanto desde arriba como desde abajo. En una jerarquía de niveles múltiples, las personas en posición de evaluar otras son legitimadas tanto por sus subordinados como por sus superiores.

Bacharach y Lawler observan cuatro fuentes⁴⁰ de poder en las organizaciones: la primera se refiere al puesto o la posición en la estructura de la organización, la segunda, a las características personales, como el carisma, la tercera, a las habilidades, que se tratan como fuente y base de poder, puesto que los individuos traen sus habilidades consigo a la organización por medio de mecanismos como la capacitación profesional, que se convierte entonces en una base de poderes en un punto específico en tiempo, y la cuarta, la oportunidad o la combinación de factores que da a las partes la oportunidad de utilizar sus bases de poder.

Estas fuentes de poder se utilizan en las situaciones de poder de autoridad e influencia, que a su vez utilizan las bases de poder que se han distinguido. De esta manera, un individuo o unidad en una organización tiene una fuente de poder, como sería una posición oficial donde se ejerce el poder en forma de autoridad o influencia. En este sentido es mucho más fácil conceptualizar y visualizar el poder a lo largo de un eje vertical de una organización. Sin embargo, la dimensión vertical es sólo una parte de las relaciones de poder en las organizaciones. Como se ha mencionado, el poder puede manifestarse de forma personal o departamental de acuerdo a su nivel en la estructura y esta relación de poder también se da y se ejerce a lo largo de una dimensión horizontal. Las relaciones interdepartamentales, línea –staff y profesionales –organizacionales son situaciones familiares de la dimensión organizacional.

El término relaciones de poder horizontal representa una situación inconcebible. Si las partes en la relación tienen cantidades de poder iguales, tan

⁴⁰ Utilizan el término fuentes para referirse a la forma en que las partes llegan a controlar las bases de poder.

pronto como uno gane en poder a costa del otro, se introduce un elemento vertical. Pero el interés que nos ocupa en nuestra investigación es la de la relación que se da entre unidades y personas que tienen puestos en relación unas con otras y que son básicamente laterales. Es en estas relaciones laterales en donde la variable del poder puede convertirse en una parte básica de la relación total. La relación de poder existe abiertamente cuando se debe vencer la resistencia del otro para obtener lo que uno desea⁴¹. Es concebible que el poder no entre en relación, si las partes no tienen razón para intentar influenciar el comportamiento del otro. Sin embargo, la variable del poder casi inevitablemente entraría en estas relaciones cuando entran en juego aspectos como la asignación presupuestaria, cuotas de producción, prioridades de personal y otros temas semejantes. De ahí que en las organizaciones con modelos horizontales de distribución de poder generan luchas interdepartamentales en la mayoría de las organizaciones.

Diferencia entre institución y organización

Normalmente es muy común utilizar el concepto de organización como sinónimo de institución o viceversa. Sin embargo, son dos cosas completamente diferentes aunque una conlleva a la otra. En el capítulo segundo hicimos una amplia analogía del significado de institución, para Mainwaring “las instituciones son las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad”.⁴² Son las reglas del juego, y estas reglas a su vez, generan certidumbre o incertidumbre. Las instituciones además generan incentivos y desincentivos, establecen la conducta de los individuos en lo económico, político y social.

Por otra parte, analizamos en el capítulo tercero, que las organizaciones están compuestas por un conjunto de personas que actúan colectivamente en la procuración de objetivos comunes. Por ende, las organizaciones y los individuos persiguen intereses organizacionales dentro de una estructura institucional,

⁴¹ Pfeffer, Jeffrey, **Managing with Power: Politics and Influence in Organizations**, Cambridge, MA., Harvard Business School Press, 1992, pág. 172.

⁴² Mainwaring, Scott, y Mathew, S., Shugart, eds., **Presidentialism and Democracy in Latin American**, New York, Cambridge University Press, 1997.

definida por normas f3rmales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos) y normas informales (3tica, confianza, preceptos religiosos y otros c3digos impl3citos de conducta).

Las organizaciones a su vez tienen normas internas (es decir instituciones) para manejar los procedimientos presupuestarios, de personal, adquisiciones e informaci3n que rigen el comportamiento de sus miembros. Las instituciones, por consiguiente, constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de los individuos en una organizaci3n.

Entender la diferencia de instituci3n y organizaci3n, nos permite, como se comenta en la propuesta metodol3gica que presentamos, hacer un diagn3stico objetivo de muchos de los problemas que aquejan en la administraci3n p3blica. Ejemplo de ello y a manera de entender est3 diferencia, analizamos varios reglamentos de transito de diferentes ciudades del mundo (Londres, Roma, Madrid, D.F., Brasilia, Lima, Buenos Aires y Bogot3). Curiosamente, en su contenido casi todos los reglamentos de transito de todas est3s ciudades son iguales, es decir, si un automovilista transita por una avenida y se pasa un sem3foro con luz roja, en todos existe una sanci3n para el conductor, para poder manejar un veh3culo automotor, el conductor necesita una licencia de manejo, si esto no es as3, tambi3n se hace acreedor a una multa, los l3mites de velocidad, las direccionales para dar vuelta, as3 como estacionarse en un lugar exclusivo de minusv3lidos son sancionados.

Institucionalmente, los reglamentos de transito son iguales en las diferentes ciudades del mundo, las reglas del juego que se plasman en ellos buscan dar certidumbre, generan incentivos y desincentivos y rigen el comportamiento de los conductores y peatones de cada una de las ciudades. Sin embargo, si preguntamos si en Londres un conductor se pasa un alto, seguramente un oficial de polic3a lo sanciona y si en la Ciudad de M3xico hace lo mismo, probablemente no sea sancionado.

En este caso el problema ya no es institucional, tiene que ver con qui3n es el encargado de ejecutar la regla del juego que regula el comportamiento de los automovilistas. Es decir, pasamos del plano institucional (la regla) al plano

organizacional (el grupo de personas encargadas de hacer cumplir la regla). Hablar de personas es hacer referencia a organizaciones, estructura, modelo de organización, valores, cultura, gerencia y administración.

Si de la misma manera, analizáramos las organizaciones encargadas de ejecutar los reglamentos de tránsito de las diferentes ciudades que mencionamos, los resultados serían completamente desiguales. Es decir, institucionalmente son iguales y organizacionalmente pueden ser muy diferentes.

Al igual que los neoinstitucionalistas, podemos destacar la importancia que tienen las instituciones en el desarrollo económico, político y social, por ser las que generan certidumbre, incentivos y desincentivos en la conducta de los individuos, sin embargo, y como un aporte de nuestra investigación también las organizaciones encargadas de cumplir con las metas y objetivos institucionales importan. Las reglas del juego no generan en sí mismas el desarrollo económico, político y social de un Estado o una sociedad, para que esto suceda, es necesario contar con organizaciones bien estructuradas, con modelos organizacionales adecuados, valores y una cultura organizacional que permita a través de éstas la convivencia y certidumbre que las instituciones generan.

Como veremos en los siguientes capítulos, muchos de los problemas que aquejan al Estado mexicano y a su administración tienen que ver con la confusión de institución y organización. Por mencionar un ejemplo de lo que argumentamos, el servicio civil de carrera está institucionalizado por el gobierno federal, nadie tiene duda de ese logro, sin embargo, organizacionalmente es inoperante, no existe, ya que el modelo de organización operante de la administración pública es corporativista, contrario al ideal de la profesionalización. Como estos ejemplos hay muchos, todo lo queremos solucionar institucionalmente, seguro porque como se institucionaliza en el país, es más fácil⁴³, y decretamos una y otra ley, para que ésta cumpla con lo dispuesto de la primera, pero difícilmente cambiamos las estructuras organizacionales, así como los mecanismos que generen cumplir con los cambios institucionales.

⁴³ Este argumento lo desarrollamos con más detalle en el último capítulo.

IV. La evolución del Estado en los clásicos, el Estado moderno en Weber y el enfoque neoinstitucional

La idea de este capítulo no es hacer una descripción exhaustiva de la evolución del Estado, ya que lo que pretendemos es solamente hacer una revisión de los autores clásicos más representativos, tomando como criterio la concepción jurídica, sociológica y económica de sus definiciones¹, y así de esta manera poder sustentar en la definición sociológica weberiana del Estado nuestra fundamentación teórica metodológica de la importancia que tiene la forma de organización de las organizaciones del Estado para la realización y cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Dentro de la concepción jurista encontramos a Platón, Aristóteles, Cicerón, San Agustín, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Kant y Hegel, quienes desde el punto de vista filosófico piensan al Estado y lo justifican como ese ser supremo que garantiza la convivencia y el bienestar de la sociedad. Sin embargo, es pertinente resaltar que el criterio que utilizamos para encasillar a todos estos autores dentro de este género es para diferenciarlos de Carlos Marx y Max Weber quienes ven al Estado desde el punto de vista sociológico, es decir, desde una visión más real y no filosófica; es importante resaltar que esto no significa que la visión de ambos no haya sido influenciada por sus antecesores. Sin embargo, a nuestro parecer son Marx y Weber quienes mejor interpretan y definen al Estado y su administración

¹ La intención de dicho criterio está determinado por la influencia que tiene la concepción jurídica en la administración pública a través del derecho administrativo, y como ya lo tratamos en el primer capítulo no solamente las leyes, el derecho, los reglamentos son necesarios y suficientes para lograr metas y objetivos institucionales. Por otra parte el criterio de la concepción sociológica apoya la sustentación de nuestra hipótesis ya que destaca la importancia de la organización para la realización y cumplimiento de metas y objetivos institucionales y organizacionales.

para el análisis de nuestra investigación, misma que encasillamos bajo el contexto de la globalización.

Como lo señalamos en la introducción, la intención de éste capítulo es hacer una crítica del Estado contemporáneo a través de los clásicos, en virtud de que, no solamente están en duda la convivencia y el bienestar social de la sociedad, sino también los instrumentos y mecanismos organizacionales que el Estado emplea para reproducir capital, reproducir poder y ejercer autoridad. Es decir, lo que nos interesa es resaltar la importancia que tiene el contexto externo e interno de un Estado y su sociedad y la influencia que ambos tienen en la conformación de estructuras y modelos organizacionales que permiten u obstaculizan las funciones de las instituciones del Estado.

Es necesario destacar que la actualidad de un clásico no reside en una posible intemporalidad de su verdad, sino en los modos y procedimientos que nos aporta para alcanzar cierta verosimilitud. Parece, que lo que hace a un autor clásico, no es tanto que supiera responder acertadamente a los problemas de su tiempo, en cuanto a sus respuestas se refiere, que eran en circunstancias totalmente ajenas a las nuestras, sin embargo, la importancia que tienen y los hace clásicos, es en la medida que nos ayudan a responder la respuesta a los problemas de nuestro tiempo. De un clásico no aprendemos su verdad, sino la manera de descubrir verdades en nuestra actualidad.

De ahí que sí nos preguntamos ¿cuál es el origen del Estado? o ¿por qué surge el Estado? tendríamos que hacer una recapitulación del mismo a través de los clásicos, ya que algunos autores como Aristóteles consideraban que el Estado como institución política aparece como consecuencia del don natural del *zoon politikon*.²

² Sin embargo, es importante resaltar la aportación de Hannah Arendt que no sólo es la naturaleza del hombre el *zoon politikon*, sino la vida en sociedad seguida de la acción. Esta relación especial entre acción y estar juntos parece justificar plenamente la primitiva traducción del *zoon politikon* aristotélico por *animal sociales*, que ya se encuentra en Séneca, y que luego se convirtió en la traducción modelo a través de santo Tomás: *homo est naturaliter politicus, id est, sociales* (el hombre es político por naturaleza, esto es, social). Arendt, Hannah, **La condición humana**, Paidós, Madrid, España, 1992, p. 38.

Cuando la teología cedió terreno frente al análisis filosófico, los doctrinarios consideraron que debería de haber la necesidad de construir de manera psicológica y jurídica la idea del Estado. Es decir, el hombre tiene que convivir con sus semejantes y la experiencia en el acontecer político se refleja en la norma histórica y positiva.

Dentro de la civilización moderna occidental, las doctrinas contractualistas (Altusio, Hobbes, Locke y Rousseau) consideran que en definitiva la organización política institucional proviene de la utilidad, y lo que es útil está reflejado en el contrato social³. Como podemos ver ya estamos frente a posiciones racionales y reflexivas que van a conducir y a considerar que la institución política surge para la realización de los grandes valores humanos, en un hacer y acontecer que nos conduce a la realización de una gama de valores, exponentes de la civilización. Pues el hombre siempre ha inquirido sobre los problemas políticos y ha tratado de justificarlos, y es a través de la superación que ha ido considerando que el progreso, uno de los grandes valores humanos, es un instrumento de paz y concordia, así que fue Hobbes quien aseveró que “nunca la violencia compensa el cambio de situaciones”⁴.

Dentro de las doctrinas que consideran que el Estado surge por necesidad psicológica (el aislamiento) humano, la sociedad, (es el antiprogreso) hay quienes sostienen que es la necesidad jurídica la que forja el patrimonio cultural de un pueblo. Consideramos que el patriarcalismo, que está implícito en las posiciones patrimonialistas, es la figura más consistente en la historia política del hombre⁵. Pero la doctrina que hace descansar el origen de la sociedad política en la realización de los valores es mucho más antigua porque se encuentra en Platón, en donde afirma que la razón de la vida del hombre es alcanzar su perfección. Así

³ Más que cualquier elaborada teoría, esta inconsistente situación dice, Hannah Arendt, de lo social por lo político revela hasta qué punto se había perdido el original concepto griego sobre la política. De ahí que resulte significativo, o bien no decisivo, que la palabra “social” sea de origen romano y carezca de equivalente en el lenguaje y pensamiento griego. No obstante, el uso latino de la palabra *societas* también tubo en un principio un claro, aunque limitado, significado político; indicaba una alianza entre el pueblo para un propósito concreto, como el de organizarse para gobernar o cometer un delito”. *Ibidem*.

⁴ Hobbes, Thomas, **Leviathan. Or the Matter, forme and power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil**, Simon & Schuster, N.Y. 1997, p.117.

⁵ Montero Zendejas, **Daniel, La desaparición del Estado**, Porrúa, México, 1999, p. 25-30.

que el politólogo analiza esta actividad con el prisma del deber ser comunitario⁶. Sin embargo, el político práctico, el estadista, maneja el arte de hacer posible la vida societaria ya que su prisma es la realidad. Por ello el arte de gobernar exige el consenso entre posiciones e intereses contrapuestos.

Sin embargo, dice Herman Heller⁷, el Estado no es un organismo biológico, ni un superorganismo, sino la organización suprema de un pueblo. De acuerdo con Herman Heller, “el Estado es una ciencia de la realidad y el derecho, es una ciencia de sentido. Pero no nos dice en qué consiste la diferencia. Y así afirma que el Estado es la conexión de quehaceres sociales.

Según Heller, para que exista el Estado se requieren dos condiciones básicas: el pueblo como condición permanente de sostenimiento natural, proveniente de una raíz ética común y el territorio, condición geográfica necesaria, también permanente, medio geográfico político que contribuye a figurar el Estado. “Mientras los hombres establecidos tradicionalmente en un territorio (afirma Heller), apenas si van cambiando de fisonomía, aun cuando lentamente, el territorio permanece estable, o con ligeras alteraciones aparentes. Por consiguiente, el hombre es factor definitivo del Estado”⁸. De ahí que el derecho positivo haya sido la condición de la unidad estatal. Esta unidad jurídica se realiza a través de la axiología política: bien común, respecto a los derechos ajenos que no hacen daño a nadie, y cuando un convencionalismo social ha pasado a ser norma jurídica, el Estado se encarga de su cumplimiento. Como podemos ver para Heller, el Estado es una organización de decisión y acción. Es la conexión de los quehaceres sociales. Por lo que este concepto de Estado implica las actividades organizadas para conseguir la convivencia pacífica. Así la sociedad política no es la suma aritmética, aséptica, la acción política individual ha de impedir la acción conjunta que transforma las tendencias sociales en forma jurídica. En esto

⁶ Arendt, Hannah, Op., Cit., p. 38.

⁷ Heller, Herman, **Teoría del Estado**, FCE, México, 1968, pp. 32-50.

⁸ *Ibidem*.

consiste la existencia real del Estado. Heller afirma que la sociedad humana se encuentra: en actividad social, en la cooperación, en los organismos especiales.⁹

Es decir, el Estado es la unidad de acción organizada. De ésta manera, surgido el Estado, ésta institución está facultada para crear derecho (poder legislativo), ejecutarlo (poder ejecutivo) y fijar o declararlo, aplicarlo (poder judicial). El Estado se forma por cuanto es resultante de la acción política del pueblo, de la participación de sus hombres en las tareas activas (soberanía) y pasivas (obediencia a la ley). Pero la soberanía, cuyo ejercicio de cumplimiento del mandato compete a los funcionarios públicos, no reside en el individuo aislado, sino en la manifestación de la acción política, recogida en la ley¹⁰.

De ahí que no es posible imaginarnos los conceptos de nacionalidad y ciudadanía sin el respeto a la diversidad de la sociedad¹¹, ya que, aun cuando teóricamente esto se impugna, ha de ser respetada en la acción cívica cotidiana. Así, la razón del Estado debe ser la defensa de las ideas clave sabiendo manejar la diversidad, cuando éstas están desconectadas de las ideas individuales y sociales, es decir, cuando aquéllas son ideologías.¹²

El ciudadano, la democracia y la diversidad en la sociedad son elementos adscritos a la organización política moderna. Son conceptos que no pudieron tener cabida en los Estados teóricos del pasado¹³. Por ello que cuando el precepto étnico (ethos mores) religioso se separó del canon, surgió la norma jurídica y la axiología específica, trascendidas en la veracidad, la responsabilidad, el trabajo, el cumplimiento de las obligaciones, la honradez, la probidad y la honestidad. Así la razón del Estado moderno se embona en las ideas políticas clave, las que son

⁹ Heller entiende por organismos especializados los provenientes directamente de la división del trabajo en don de Platón es su principal precursor doctrinario, al afirmar que el Estado surge cuando en la sociedad se dan los niveles necesarios contundentes a la división del trabajo.

¹⁰ Mas adelante cuestionaremos dicho racionamiento.

¹¹ Habermans, Jurgen, **La inclusión del otro**: estudios de Teoría Política, Paidós, España, 1999, p. 83.

¹² Empleamos el término razón de Estado con criterio no tradicional. Maquiavelo le dio un enfoque de instrumento político movido a las conveniencias del príncipe. Aproximadamente más de un siglo después, en 1627. Ludovico Sitalia maneja la razón de Estado como crisol ético del deber ser político. Así lo consideramos nosotros y añadimos que el Estado, su poder, el derecho son las andaderas del progreso, la civilización, el pensamiento humano reflexivo en el manejo institucional. Véase Ludovico Sitalia, **La razón de Estado**, FCE, 1988.

¹³ Arendt, Hannah, **¿Qué es la política?**, Paidós, Madrid, España, 1992, pp. 18-26.

consecuencia de las ideas claras individuales y sociales que se transforman en ideologías (adulteraciones de las ideas al servicio de la detención del poder), en las que el fin primordial consiste en el beneficio de los poseedores del poder, ya sea del tirano, de las oligarquías o de las demagogias.

Nos queda muy claro que podríamos pasarnos todo este capítulo teorizando, filosofando, describiendo y argumentando las diferentes doctrinas y justificaciones acerca del Estado. Pero como no es el propósito de nuestra investigación, nos limitaremos solamente a aportar y analizar algunas definiciones de diferentes autores acerca del Estado hasta llegar a la concepción weberiana de Estado moderno.

Evolución del concepto de Estado

El hombre vive en el Estado. Se nace en un Estado determinado y son los humanos en su interrelación política, los que le dan vivencia. El Estado existe porque quienes viven en él crean las instituciones políticas que lo originan.

Como se puede observar a través de estos renglones podemos resumir la construcción y el pensamiento de los clásicos acerca del Estado, sin embargo, autores contemporáneos como Habermans, Hannah Arendt, Jonh Kane, Castorealis, Lefort, Agapito Maestre, Esteban Molina y César Cansino, por mencionar sólo algunos, hacen un fuerte cuestionamiento a la interrelación política de los que viven en el Estado y generan o crean las instituciones del mismo. Por ello nos preguntamos ¿a qué tipo de Estado nos estamos refiriendo? ¿A caso el Estado en el tiempo y en el espacio siempre ha sido el mismo? Si fuera así, no podríamos adoptar una posición histórica. O de lo contrario, si las instituciones políticas han cambiado a través del tiempo, entonces, ¿hablaríamos del cambio del Estado o de sus funciones?

Indudablemente que el Estado no siempre ha sido el mismo, ni como forma política de los pueblos, ni como un instrumento de dominación. El Estado para los griegos era la *polis*. En Roma era la *civitas*. En la Edad Media el Estado que se estaba gestando- se creó alrededor de los poderes políticos privados, de las

corporaciones, de los gremios, del alto clero, de los estamentos y de la vida economía religiosa y política de la ciudad.

En la antigua Grecia no existió la palabra Estado sino el vocablo *polis* o *Estado-ciudad*, el cual era el recinto espacial del ciudadano griego que más, que apegado al territorio, lo estaba políticamente y por siempre a la demarcación de su nacimiento. El ciudadano griego nacía y moría griego, aun en el caso de que saliera del límite de su territorial, de su polis, por lo que (el vocablo *territorio* nace con el Estado moderno del siglo XVI).

A Roma pertenece el término *res pública*. Con la República ya no gira la ciudadanía alrededor de un concepto subjetivo, sino por el contrario, tiene una acepción un tanto abstracta, un tanto conceptual, no ligada a la tierra ni al individuo, sino al poder político¹⁴. Existió en Roma un concepto objetivo de comunidad y naturaleza.

Con el imperio, la *res pública* o cosa pública se transforma en *res imperantis*. Hay un *imperio* porque hay un mando, y este mando pertenece al emperador, Se ha diluido el concepto de *res pública* o de la cosa pública, que giraba alrededor de base objetiva abstracta y se transforma en una *res imperantis* porque hay un emperador que impera en tanto tiene dominio personal y político¹⁵.

Durante la Edad Media el término evolucionó alrededor de la civilización latina y de la eslava. En los comienzos del auge de la civilización cristiana, el concepto gira alrededor del reig (*reichs*), que se va a transformar en *regnum* (latín) con un rey que comienza siendo señor de los señores feudales para acabar transformándose en rey de un Estado y de una nación, ya que en los finales de la Edad Media, lucha por la hegemonía del poder político entre el emperador y el Papa, va a surgir un concepto de mando supremo político con un territorio proveniente de la *terre* (la tierra donde imperaba el señor feudal). Cuando aparece el rey como señor de señores feudales, los conceptos de nacionalidad y poder político supremo todavía no existen sino en imperceptible formación. La *terre* es la tierra. Sobre ella el poder político del señor feudal, pero al ser sobrepasado y

¹⁴ Arendt, Hannah, Op., Cit.,p.42

¹⁵ Cabo de la Vega, Antonio, **Lo público como supuesto constitucional**, UNAM, México, 1997, pp.29-41.

avasallado por el reino se transforma en un territorio que va a ser considerado *nacional*, al parecer lo nacional será la condición necesaria para la existencia del Estado moderno (Heller), un factor de integración estatal (Weber), es decir, uno de los tres elementos constitutivos del Estado junto con el pueblo y el poder político supremo del Estado o territorio propiamente dicho; el territorio integra, a su vez, el ámbito interno del Estado, desglosando el ámbito externo. Precursor del monarca constitucional limitado por la norma suprema del pueblo.

Según Mario de la Cueva en el siglo XVI en Inglaterra se menciona la palabra *status*¹⁶. Pero el *status* inglés es un determinado ordenamiento jurídico que impera en favor de una persona también determinada. En el siglo XV había en Italia pequeñas ciudades con poder político. No sólo sobrevivía la ciudad contrapuesta a lo rural. Existían además, ciudades con determinado poder político, denominadas *Estados*. Se habla del *Estado de Florencia*, del *Estado de Venecia*, del *Estado de Nápoles*, etc., y el término se distingue del concepto *ciudad*. Lo mismo que la *terre* se diferencia de la *land*, pero ambos carecen de poder político¹⁷. La *terre* se transforma después en territorio, como las ciudades políticas en Estado. Eran instituciones que disponían de determinados poderes políticos. Contaban con señores ya no feudales, sino con ciertas pretensiones de mayor y originaria nobleza, y algo aún más definitivo políticamente: con una mayor hegemonía de poder, por lo que el concepto del Estado como una vida orgánica común para el fomento de finalidades vitales comunes, no existió en la Edad Media. El pensamiento básico del Imperio Germánico Sacro y Romano, era esencialmente teórico y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones entre la Iglesia y el Imperio. Las otras unidades políticas descansaban

¹⁶ De la Cueva, Mario, **La idea de Estado**, FCE/UNAM, 1996, pp.33-35. Mario de la Cueva cita a Herbert Krüger quien precisa el significado de la terminología: La palabra estado proviene de la vos latina *status*. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo o el de *res publica*. La palabra *estatus* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra *estatus* exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término *status* no se encuentra solo, sino que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado específico de Estado.

¹⁷ *Ibidem*.

sobre fundamentos esencialmente diferentes: por una parte, el poder de los príncipes se asentaba sobre el derecho privado y comprendía únicamente determinadas prestaciones contractuales; y por otra los círculos sociales, fuertemente constituidos, no sólo se unían en algún círculo superior, sino que cada uno de ellos procuraba asegurar, de la mejor manera posible, sus fines y sus derechos¹⁸.

Maquiavelo en el siglo XVI emplea por primera vez la palabra Estado. En el comienzo de *El Príncipe* dice: “los Estados y las soberanías que tienen o han tenido autoridad sobre los hombres fueron o son, repúblicas o principados”¹⁹.

Se preocupa este autor por el surgimiento y naturaleza de los Estados. Este mismo problema lo enfoca Hobbes en un capítulo de su *Leviatán*²⁰. Los recientes Estados adquiridos, los gobierna un príncipe quien se posesiona de ellos bien por las armas o por méritos propios. Como *el príncipe* adquirió gran resonancia, el término Estado se divulga de tal manera que ya no se habla de monarquías o de repúblicas, sino del Estado como la forma política suprema.

Cuando Bodino escribió su obra, la de Maquiavelo todavía no había sido difundida en Europa. *Los Seis Libros de la República* serían hoy *Los Seis Libros del Estado*. Sin embargo, se encuentra el término Estado en el libro de Bodino como también en algunas de las obras dramáticas de Shakespeare²¹, como forma de gobierno, cuando nos dice que “los Estados son aristócratas o populares”. Pero no se refiere a una forma gubernamental, sino más bien al Estado social político que después, con el advenimiento del capitalismo, iba a denominarse *clase social*²².

El Estado moderno, es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey, los reyes y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales, comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo. La doctrina lo describe como un Estado nacional, territorial, monárquico-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Maquiavelo, **El príncipe**, FCE, México, 1984, p.10

²⁰ Hobbes, Thomas, *Op., Cit.*, capítulo I, p.103.

²¹ Shakespeare, **Obras selectas (su vida y obra)**, Edimat-libros, Madrid, España,1999, p. 16

²² Citado por Bobbio, *Op., Cit.*, y confirmado en las obras selectas de Shakespeare.

salvo las repúblicas italianas del siglo XVI, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en doble dimensión externa e interna.²³

Estado y su definición

Para entender el Estado, hemos de hacerlo fundamentalmente con la orientación de algunas doctrinas políticas, escuelas y conceptos. Ese conjunto previo de punto de partida está formado por la teoría de Platón, Aristóteles y Cicerón, Maquiavelo, Bodin y la gran trilogía de los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau), sin los cuales no es posible comprender la fundamentación del Estado moderno. Sin ella no sabremos nunca, dentro de una especulación teórica, qué es esto que se denomina Estado.

En la teoría del Estado hay temas verdaderamente autónomos por específicos: la naturaleza del Estado -o sea, su ser-, sus fundamentos y fines. Pero hablar de la teoría del Estado implica ya una posición axiológica, y por ende, social, que guarda estrecha relación con los elementos sociales y con las manifestaciones estatales.

Estamos conscientes que no se deben de dar definiciones, ni siquiera previas, en la investigación de una teoría de cualquier rama del conocimiento. Sin embargo, como punto de partida, entre las muchas y muy abundantes definiciones existentes sobre el Estado mencionaremos sólo algunas.

Cuando Aristóteles plantea el problema de que el Estado se origina en un ensanchamiento de las familias, forma y perfecciona un pensamiento platónico. Platón en las Leyes nos dice que, en definitiva, el Estado es un gran hombre y que se origina en la familia. Sin embargo, para Platón la base embrionaria del Estado es el individuo. En éste se forma la colectividad de la vida autárquica de la polis griega. Pero para Aristóteles esa célula embrionaria es la familia, que se transforma por un ensanchamiento y da forma a una vida de comunidades dentro del Estado; en ese ensanchamiento de estructura, la supervivencia de comunidades es de tipo jurídico, político, ético, religioso y económico²⁴.

²³ De la Cueva, Mario, Op., Cit., p.45.

²⁴ Aristóteles, **Obras Selectas**, Edimat-libros, Madrid, España, 1999, pp.126-127.

Es decir, que mientras para Platón el individuo llega a formar la familia y así mismo el Estado, para Aristóteles se genera éste en una extensión de la familia y se estructura en una base de comunidades. El hombre realiza diversos fines colectivos y esto hace que la *polis* se organice para que el hombre pueda convivir con el hombre dentro del grupo político llamado *polis*. Por lo que Aristóteles tiene una concepción genética de lo político colectivo.

Mientras que para Platón el Estado es la realización de los grandes ideales individuales y éticos²⁵, para Aristóteles la *polis* lo es de los ideales comunales éticos del individuo con su grupo social²⁶. Con esto estructura Aristóteles el Estado con mayor visión que el propio Platón, a pesar que para éste, el fin del Estado es la obtención del bien común dentro de una división del trabajo²⁷.

San Agustín, quien tiene una marcada influencia ciceroniana, basándose en la definición de Cicerón dice que el Estado: es la agrupación de hombres ligados por la razón y por lo común de las cosas que aman.

Kant, en el siglo XVIII, ofrece una definición estrictamente jurídica que prepara el camino para que más tarde el neokantiano Kelsen identifique el Estado con el derecho; por lo que la definición de Kant es la siguiente: “el Estado es la reunión de hombres bajo leyes jurídicas”²⁸.

Por otra parte, para Hobbes el Estado es una construcción mental que solamente puede proceder por el ejercicio voluntario de los individuos, en un primer plano dice Hobbes, el hombre ésta en el estado de naturaleza o estado en el cual las relaciones de los individuos no políticos están inmersos en una guerra perpetua hasta que voluntariamente deciden salir de ella. La urgencia de formar el Estado obedece en su pensamiento al designio del hombre para establecer la paz entre sus semejantes, ante el temor a la muerte y el deseo de las cosas que son

²⁵ Véase **Los Diálogos de Platón**, Porrúa, México, 1962, en el volumen de Fedro, p.533.

²⁶ Para Aristóteles existe un lugar en que reina la estabilidad. No importa que sea ideal. El régimen que realice la esencia de la sociedad ha de tener la forma de un ser natural en que cada componente, cada órgano, realiza la función para la que está constituido y que le asigna su pertenencia a esa comunidad que es la sociedad. Cfr. Aristóteles, *La Política*, ed. De Carlos García Gual y Aurelio Pérez García, Editorial nacional, Madrid, España, 1977, p.47.

²⁷ Para mayor profundidad en el tema véase a Hannah Arendt,, **La condición humana**, Paidós, Madrid, España, 1999. Cap. II.

²⁸ Kant, Immanuele, **Principios metafísicos de la doctrina del derecho**, UNAM, Nuestros clásicos, No. 33, México, 1978, p.35.

necesarias para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo. La comunidad razona, requiere de un orden para que dentro de ella impere la paz, y esta exigencia sólo puede satisfacerse si los hombres confían el poder coactivo de implementarla a otros hombres o a un grupo de individuos con el objeto de que mediante el ejercicio de ese poder se logre a favor de todos y a cada uno de los componentes de la sociedad humana y de esta misma, el ambiente propicio para la convivencia armónica y la proscripción de la violencia, pues todos los seres humanos desean abandonar esa miserable condición de guerra que tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo a la realización de sus pactos y a la observancia de la leyes de la naturaleza.²⁹

También Maquiavelo afirma que los Estados tienen vida y precisamente en *El Príncipe* pretende explicar esta vida de los Estados que nacen, se desarrollan y mueren. Para que no mueran en decadencia, para que tengan un actuar de esplendor y de grandeza, explica la ciencia política como arte de gobernar del Príncipe. La vida del Estado es la actuación de los hombres que lo integran. Fuera de ahí, todo es metáfora, y ésta en la ciencia política tiene poca validez; aunque significativa, en su caso, es intrascendente³⁰.

Para Herman Heller, el Estado es la estructura en el devenir de la decisión, orden y organización, pues el Estado es la manifestación directa de la vida social, por cuanto la teoría del Estado no es una ciencia de la naturaleza como lo pretendió Aristóteles, sino de la cultura en tanto cultivo o perfección del quehacer humano³¹.

Para Hegel, el Estado es lo racional en sí y para sí: “la ciencia del Estado, no debe ser otra cosa más que el intento por comprender y presentar al Estado como cosa racional en sí, es el momento final del espíritu objetivo, y como tal es la

²⁹ Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Op., Cit., pp. 152-153. Cabe resaltar que para Hobbes el Estado era una institución artificial que debía modificarse de acuerdo a su tiempo.

³⁰ Maquiavelo, Nicolas, **Discursos sobre la primera década de Tito Libio**, Trad. De Ana Martínez Arancón, Alianza, Madrid, España, 1987, pp.37-40.

³¹ Herman Heller, **Teoría del Estado**, FCE., México, 1984, pp.65.

superación de las contradicciones que se manifiestan en la sociedad civil".³² De ahí que el Estado plenamente racional será aquel que exprese en sus instituciones y prácticas las ideas y normas más importantes que sus ciudadanos reconozcan, y por las cuales definan su identidad.

Como podemos ver no sólo para Hegel sino para la mayor parte de los filósofos clásicos, el Estado representa un momento positivo en la formación del hombre civil. El fin del Estado es la justicia (Platón), el bien común (Aristóteles), la felicidad de los súbditos (Leibniz), la libertad (Kant), la máxima expresión *ethos* de un pueblo (Hegel). Habitualmente el Estado es considerado como la salida del hombre de la condición de barbarie, o del Estado de naturaleza caracterizado por la guerra de todos contra todos, como el dominio de la razón sobre la pasión, de la reflexión sobre el instinto. En contraste, Carlos Marx considera al Estado como un puro y simple instrumento de dominación³³.

Teoría y doctrina del Estado

Es muy convincente el punto de vista de Groppalí al considerar que la teoría del Estado ha de ser una doctrina. ¿En qué se diferencia la teoría del Estado de una doctrina? En que el investigador doctrinario tiene una posición crítica y, en consecuencia, valora y al valorar da soluciones para aquellas imperfecciones de los fenómenos y de las instituciones. Es más conveniente el término *doctrina del Estado*, si con ella elaboramos un sistema; es decir, si hacemos sistemática la doctrina del Estado. Apoyada en un análisis ordenativo de los conceptos hacia un fin. De aquí que para nosotros la teoría del Estado sea una fase primera de la investigación. Hacemos la aclaración de la distinción entre los términos teoría y ciencia política. La primera significa "ver mediante el entendimiento el objeto político". La segunda, "conocer dicho objeto" (saber cómo es).

La doctrina del Estado es una fase segunda, con conocimientos políticos más profundos. Se debe hacer sistemática del Estado. Para lograrlo no hay que

³² Hegel, **La filosofía del derecho**, FCE, México, 1973, pp.137-150.

³³ Marx, Carl, **Contribución a la crítica de la economía política, Comunicación**, Madrid, España, 1970, p. 11.

partir inicialmente del método, que nos interese como algo definitivo, sino hallar el ámbito del Estado, su zona ontológica o el ser político. Elegimos una posición *ecléctica* decimos que "el Estado no es sino naturaleza y cultura", pues no estamos de acuerdo en lo irreductible de estos ámbitos tan de moda en los últimos tiempos en la explicación académica. ¿Por qué han de ser irreductibles los ámbitos de la naturaleza y de la cultura, si no hacemos de la metodología un fin en sí misma?

Tiene razón Cassirer cuando afirma que "la naturaleza es cultura en tanto es estudiada, aprehendida, interpretada y reformada por el sujeto". Pero a su vez la cultura es naturaleza en tanto el individuo se desenvuelve dentro de un determinismo dado; o sea, personal, histórico y humano, de cuyo ámbito o límite no puede salir.

Hay una configuración de los términos y de los ámbitos. La naturaleza se diferencia por el objeto que contempla, interpreta y aprehende. Pero todo queda reducido a quehacer humano objetivado, como con razón se afirma. Por consiguiente, nos interesa demasiado la autonomía en el conocimiento del Estado. Nos atañe llegar a aciertos y a conclusiones certeras.

Hay gran diferencia entre una teoría enfocada como historia, como filosofía, como ciencia propiamente dicha. Cabe hablar de teoría del Estado como conocimiento y de una ciencia del Estado en tanto intenta captar esta especie de ley o de leyes que se repiten en circunstancias análogas (no idénticas). Es una doctrina de Estado, en una posición crítica, cuando hemos llegado a determinados resultados estimativos, valorativos y justificativos del porqué de la existencia del Estado.

Una doctrina del Estado de acuerdo con Groppali³⁴, es una interrogante que busca conclusiones y que critica teóricamente las instituciones del Estado con una finalidad estimativa.

En este sentido Platón explicó las manifestaciones esenciales o fenómenos del Estado. No habló de la realidad del Estado contrapuesta a la idea. Captó el

³⁴ Citado por Arnáiz Amigo, Aurora, **El Estado y sus fundamentos institucionales**, Trillas, México, 1995, p.19-21.

deber ser jurídico y político; es decir, las esencias de la vida política en una posición eidética (*eidos*: idea). Pero en la filosofía del Estado en su deber ser, nos atenemos a la trilogía de la ética, el derecho y la política. Captar la esencia del Estado dentro de una posición del deber ser, traspasando la zona filosófica de una contemplativa teoría del Estado hacia una justificación de lo fáctico.

Groppali divide la teoría del Estado en tres aspectos fundamentales: sociológico, jurídico y justificativo. La teoría del Estado es sociología cuando estudia el ser estatal en su continuo devenir o transformación, y cuando observa la evolución de las instituciones políticas. Tiene una fundamentación jurídica cuando la teoría del Estado examina la organización y personificación del mismo (el problema de la personalidad del Estado es relativamente moderno). Por último - dice Groppali-, una teoría del Estado es *justificativa* cuando expone los fundamentos y los fines de aquél.

Cuando estas tres partes de la teoría del Estado se estudian críticamente, las transformamos en doctrina del Estado en sus aspectos sociológico, jurídico y político.

Quizá sea más conveniente una teoría del Estado analizada desde un punto de vista sistemático con arreglo a estas tres perspectivas:

1. de la naturaleza o ser del Estado,
2. de la evolución de las instituciones políticas a través de la historia, y
3. de la parte axiológica, que juzga los fines o valores del Estado (que existen en él).

Hacemos filosofía y sistemática del Estado porque tratamos de buscar los fundamentos y la justificación del mismo. No vamos a decir, por ejemplo, ante el problema de la autoridad: "El ciudadano obedece y el gobernante manda." Hemos de buscar la justificación de la obediencia al poder y a la autoridad, y diremos: "En efecto el poder es un elemento constitutivo del Estado. Pero, ¿para qué existe ese poder?"

Primero diremos: ¿por qué existe ese poder?, ¿en qué consiste el poder del Estado? El Estado crea el derecho positivo. El poder del Estado es la facultad

delegada por el pueblo para crear, declarar, establecer y ejecutar el derecho positivo. Pero el derecho positivo elaborado, pues el precepto jurídico proviene de la voluntad del pueblo -de los hombres del Estado-, de sus tradiciones, de sus principios generales jurídicos, de la costumbre jurídica.

La *ética* es siempre el buen camino en un entronque y en una relación con el bien individual. *La política* es la interrelación de lo ético trasplantado a la conducta o la actuación del hombre dentro de un Estado. El canon *religioso*, en una posición política, queda reducido a una norma de conducta del hombre en sus deberes para con la divinidad. *Lo jurídico*, en una posición justificada y axiológica, rechaza en absoluto la pretensión de que la norma jurídica lo es tanto está facultada coactivamente para exigir la conducta expresada en ella. Lo específico de la norma jurídica en la *intervención directa del Estado para crear y exigir la conducta* del hombre que posibilite su convivencia con el grupo de que forma parte.

Indudablemente que la práctica y la ciencia del Estado tienen una fundamentación y organización en tanto están relacionadas con todos estos preceptos, normas y cánones. Pero nunca el Estado, ni la teoría del Estado, pueden quedar reducidos ni a la teología, ni a la economía, ni a la ética, ni al derecho. El Estado es la síntesis y la unidad de todos estos factores sociales.

Se dice que el Estado es la sociedad en acción, pero toda actividad humana, en cuanto es social es una dialéctica de acto y sentido, de ser y deber ser. Así el Estado debe ser concebido como una estructura en el devenir, pues el Estado es vida en forma. Es forma y conteniendo que surgen de la vida misma.

La decisión sólo se comprende mediante el orden. Toda sociedad humana con capacidad de decidir y actuar, constituye un grupo. El Estado es la unidad de la facultad de decisión y organización. Por ello el elemento esencial para comprender al Estado es verlo como una organización institucionalizada.

El Estado tiende hacia un concepto administrativo en que la norma jurídica y el gobierno actúan previa ley o reglamentación anterior. Consecuentemente, existe una deshumanización de los términos de la actuación gubernamental. Desehumanización y abstracción, porque la legislación de los Estados adquiere tal

uso y abuso en nuestros tiempos modernos, que ya todo es reglamento y ya todo es norma abstracta. En el Estado moderno cobra fuerza el principio de actuación administrativa, al actuar conforme a una ley anterior que faculte a resolver el caso inmediato. Es en el Estado moderno en donde se cobra fuerza el principio de actuación organizativa y administrativa.

Weber y la construcción del Estado moderno como asociación de dominio institucional

Hasta ahora hemos visto la evolución del Estado tal como lo concibieron los clásicos, tratando de emitir un juicio particular, sin embargo, más allá de su construcción filosófica y jurídica; y tomando en cuenta su transformación en el tiempo y el espacio, nos aproximaremos a analizar la concepción de Estado sociológico en Weber. Dichas aproximaciones serán el punto de partida para fundamentar nuestro análisis de investigación; tomando como base la justificación que hace Weber del Estado racional.

Para Weber el Estado moderno es “una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema”³⁵.

Partiendo de esta definición podemos encontrar en Weber varios elementos que conformaran nuestro marco de análisis. El primero de ellos, es que para Weber el Estado ya no es solamente una justificación filosófica del derecho y de sus leyes como lo era en la mayoría de sus antecesores (la visión jurídica), sino que además el Estado es una asociación de dominio de estas mismas a través de su institucionalidad. El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada

³⁵ Max Weber, **Economía y sociedad**, FCE, México, 1976, p. 1060.

en el medio de la coacción legítima (es decir, considerada legítima). Así, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya.

Para Weber los motivos de justificación interior, o sea motivos de legitimidad de una dominación eran tres: la primera, la dominación tradicional, tal como la han ejercido en el pasado el patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos. Segundo, la dominación carismática tal como la ejerce el profeta o en el terreno político el gran demagogo y el jefe político de un partido. Y finalmente, la dominación en virtud de legalidad, o sea en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento e deberes conforme a estatuto; ésta es la dominación tal como la ejercen el moderno servidor del Estado y todo aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan.³⁶

Otra característica de la definición, es que el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que toda asociación política, le es propio, la coacción física. Esta coacción física es la que diferencia la organización llamada Estado de otras organizaciones, ya que como vimos al principio para Weber desde el punto de vista de la sociología el Estado es una empresa como cualquier otra. Sin embargo, es la única que ostenta el monopolio legítimo de la fuerza física y de la administración. "Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera pues, como fuente única del derecho de coacción"³⁷. De ahí que si sólo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido; entonces se hubiera producido lo que se designaría, con este sentido particular del

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

vocablo, como anarquía. Por supuesto, dice Weber, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado, pero sí su medio específico.

Otra característica del Estado moderno de acuerdo a la definición de Weber, es la del ordenamiento estatal burocrático, es decir, “toda empresa de dominio que requiere una administración continua, necesita por una parte la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración.

El cuerpo administrativo, que representa externamente a la empresa política de dominio lo mismo que cualquier otra, no se halla ligado a la obediencia frente al detentador del poder por aquella sola representación de la legitimidad, sino además por otros dos medios que apelan directamente al interés personal: retribución material y honor social. ... En el Estado moderno concurre en una sola cima, la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone. En el Estado actual, la separación del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo... ”³⁸.

La empresa estatal de dominio como administración, dirección política y burocracia

La intención de resaltar literalmente al Estado como una empresa en la definición de Weber tiene mucho sentido, es decir, a diferencia de los clásicos doctrinarios del Estado, Weber cristaliza a éste, su dominio, autoridad, dirección y coerción a través de sus instituciones, organizaciones y forma de organización de éstas.

El Estado como un ente abstracto no puede cumplir su cometido, si no son

³⁸ Weber, Marx, Op., Cit., p.1058.

a través de sus instituciones, organizaciones y forma de organización de éstas, de ahí que la mayoría de las constituciones políticas de los Estados describen y establecen como se conforman las instituciones del Estado. No me gustaría detallar sobre este tema por el momento debido a que será tratado con mayor plenitud más adelante. Sin embargo, cabe destacar que para Weber el verdadero dominio del Estado moderno recae en sus instituciones, organizaciones y forma de organización a través de su administración diaria y cotidiana de funcionarios con sueldo, asenso y pensión, en la separación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica.

En el Estado moderno dice Weber, “el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil....históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno”.³⁹

Lo que nos está planteando Weber, es que para que el Estado moderno pueda reproducir el capital, mantener su poder y ejercer su autoridad no solamente necesita tener instituciones de dominio, también necesita de organizaciones con modelos de organización racionales, sistémicas y jerárquicas, la cual denomina burocracia, y no sólo eso, también dice, que si las empresas transnacionales y complejas quieren hacer lo mismo deben adoptar la misma forma de organización que el Estado porque es la única forma de enfrentar la complejidad.

En ésta parte de la definición es muy importante resaltar la separación de institución de organización en Weber⁴⁰, en donde describe al Estado como el conjunto de instituciones de dominio; que entendidas éstas como las reglas del

³⁹ Weber, Marx, Op., Cit., p. 1060.

⁴⁰ Planteamientos que son compartidos y detallados por Duglas North, Marcuse Olso, Terri Moe y José Ayala, por mencionar sólo algunos, ambos autores y dentro de la corriente neoinstitucionalista hacen esta diferenciación de forma más detallada que será el tema de nuestro cuarto capítulo.

juego, según los neoinstitucionalistas, permiten identificar en el caso del Estado mexicano al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial como instituciones en donde su verdadero poder radica no en el discurso y demagogia de sus titulares, también en su forma de organización y administración. Dicho planteamiento nos permite enumerar a todas las instituciones que conforman al Estado y a través de ellas identificar, metas y objetivos muy particulares que nos acercan a las funciones del Estado contemporáneo en su totalidad. Es decir, dentro de esta lógica no solamente podemos ubicar a la administración pública como una rama derivada del poder Ejecutivo, también a todas las instituciones del Estado incluyendo las del poder Legislativo y Judicial.

La concepción del Estado contemporáneo

Después del fracaso del Estado liberal que se erijo a través de la historia y que se vio reflejado en la crisis del 29, y más aún agravado por la segunda guerra mundial, surge la filosofía del Estado keynesiano.

La concepción de Keynes sobre el Estado, está influida por una visión moral y una filosofía pública, de acuerdo a las cuales y contraria a todo el pensamiento clásico de construcción del Estado se ve como una organización “benefactora” que busca mejorar la eficiencia económica y el bienestar social, aspectos indispensables para preservar el interés público sobre el interés egoísta de los individuos.⁴¹ Desde el punto de vista de la teoría política, el concepto de Estado de Keynes muestra un claro énfasis por el interés público, porque está definido por los valores de una época, que la sociedad hace suyos y los expresa política y moralmente, y por tanto el Estado procurará mantenerlos, por lo cual su actuación se convierte en un aspecto clave para la vida colectiva. Bajo nuestra visión metodológica y de análisis, El Estado ideal de Keynes, es una institución destacada con un programa de reformas que incluye la modificación de las reglas

⁴¹ Véase a Fitzgibbons, A., **Keynes's vision. A new political economy**, Clarendon, Press, Oxford, 1990, p. 174

del juego, más que un árbitro neutral que administra las reglas existentes.⁴² La visión de Keynes guarda, en este sentido, una distancia entre la mano invisible de Adams Smith y el Estado intervencionista de los socialistas. Keynes aceptó que las fuerzas del mercado eran valiosas y necesarias para la eficiencia económica, pero nunca asumió que fueran suficientes para garantizar un Estado social óptimo.⁴³

La visión de Keynes sobre el Estado, se opuso a las ideas dominantes de la economía cooperativa y el equilibrio perenne, que habían idealizado el liberalismo y el *laissez-faire*, que eran las tradiciones ideológicas más influyentes de los economistas del siglo XIX y principios del XX. Para los economistas clásicos y liberales, no había mayor necesidad de una teoría sobre la intervención del Estado en la economía, porque el papel del Estado se encontraba claramente definido, su único objetivo era mantener la defensa nacional, el marco legal y el orden público. El liberalismo clásico, simplemente chocaba con cualquier idea de jerarquía, control o fuerza coercitiva.

Para Keynes el papel del Estado, consistía en crear y administrar un clima de prosperidad y libertad, y la preservación de unas tradiciones y valores, que permitieran a los individuos alcanzar su plena realización. Keynes creía que algunas instituciones, que constituían al Estado, serían suficientes para que el gobierno instrumentara las políticas necesarias para el logro del pleno empleo de la intervención. Keynes no quería que el gobierno creciera como un fin en sí mismo, lo que quería es que se expandiera la “filosofía pública”, no la filosofía estatal” sobre la necesidad de estimular al máximo el interés social y público. El Estado que concibió Keynes era simultáneamente más pequeño y más grande que el Estado tal como lo conocemos actualmente, si se atiende a dos criterios: primero, es más pequeño porque excluye aquellas políticas y organismos públicos que sirven a los individuos, políticos o ciudadanos; y segundo, es más grande porque incluye a organismos que legalmente son privados, el banco central por

⁴² Véase a O’Donnell, R.M., **Keynes: Philosophy, economic and politics. The philosophical foundations of keynes’s thought and their influence on his economics and politics**, St. Martin’s Press, 1989. p.300.

⁴³ Fitzgibbons, A., Op., Cit., p. 163.

ejemplo, pero que deben de actuar de acuerdo al interés público.⁴⁴ Como lo mencionamos en la introducción, el interés no es analizar si el Estado es pequeño o grande, más bien cuales son algunas de las causas por las cual no cumple con sus principales funciones, de ahí el interés de estudiar el modelo de organización de las organizaciones del Estado y como este influye en la ineficiencia de su gobierno y administración para tomar decisiones y ejecutarlas.

Estado de bienestar y Estado neoliberal

En lo que toca al papel del Estado, la perspectiva neoliberal tiene tres elementos principales, todos con una posición crítica acerca del enfoque del Estado keynesiano o de bienestar. En primer lugar, el hecho de que se suscribe a la filosofía política del contrato lleva a la conclusión de que toda función del Estado que vaya más allá de "vigilar" resulta moralmente inaceptable⁴⁵. Al criticar al Estado de bienestar por su visión "utilitaria", muchos pensadores neoliberales sostienen que la eficiencia económica debería sacrificarse en aras de la libertad individual, en caso de conflicto entre ambas⁴⁶. En segundo lugar, casi todos (o quizá todos los economistas neoliberales están de acuerdo con los economistas austriacos⁴⁷ en afirmar que la intervención del Estado en una economía moderna compleja está destinada al fracaso debido a problemas de costos de información y, más importante aún, de incertidumbre. Creen que el único orden posible en una economía de ese tipo es el orden "espontáneo" del mercado, y por tanto cualquier intento que haga el Estado por sustituirlo a través de la "planeación" está mal

⁴⁴ Una exposición de los orígenes modernos de las teorías económicas del Estado pueden encontrarse en Olso, M., **The Rise and Decline of Nations**, New Haven, Conn, Yale University Press, 1982, p.102,

⁴⁵ Nozick, R., **Anarquía, utopía y Estado**, FCE, México, 1974. Buchanan, J., **Liberty, Market and Estate**, Brighton, Wheatsheaf Book Ltd., 1986.

⁴⁶ Pcacock, A., y Rowley, C., *Pareto Optimality and the Political Economic of the Liberalims*, en A. Peacock, **The Economic Analysis of Government**, Oxford, Martin Roberstone, 1979.

⁴⁷ Véase, Von Mises, L., **Critique of Interventionsism**, Trad. de H. Sennholz, New Rochelle, New York, Arlinton House, 1929; Hayek, F., **Individualims and Economic Order**, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1949.

encaminado⁴⁸. En tercer lugar, los neoliberales apoyan el enfoque de la nueva economía política o del "fracaso del gobierno", y rechaza la perspectiva de la economía del bienestar según la cual el Estado constituye el guardián social omnipotente y benigno que maximiza el bienestar social. Sostienen que el Estado ha de considerarse como un agente que sirve a los intereses de grupos de interés, y por ello es probable que la intervención del Estado cree ineficiencias de distribución y "pérdidas" en la obtención de ingresos más que lograr la corrección de "fallas del mercado".⁴⁹

Ahora bien, ha de reconocerse que, pese a lo elaborado que pueden ser los análisis sobre los fracasos del mercado, no podrán nunca darnos la solución final, dada la naturaleza en constante cambio y llena de incertidumbre del mundo. Los que defienden la intervención estatal no negarían que ésta puede llevar y de hecho ha llevado a resultados nada deseables en algunos casos, debido a, por ejemplo, los Estados "depredadores" o a que el Estado se ve "capturado" por ciertos grupos de interés.

Sin embargo, investigaciones recientes han mostrado que el Estado desempeña a menudo un papel positivo en el proceso de desarrollo de muchos países (por ejemplo, Corea del sur, Japón, China y Taiwán). Todavía estamos lejos de comprender con toda exactitud por qué los distintos países tienen una historia de intervención estatal también distinta, pero lo anterior parece indicar que la aversión neoliberal hacia la intervención del Estado tiene tan pocas bases como su contraparte, la firme creencia que en ella tiene la economía del bienestar; lo que se necesita entonces es analizar cuáles son los factores que determinan el éxito o fracaso de la intervención estatal. Uno de los propósitos fundamentales de la presente investigación es precisamente destacar a través del enfoque neoinstitucional y organizacional la importancia que tienen las instituciones y organizaciones del Estado para el desarrollo económico, político y social.

⁴⁸ Burton, J., Picking, **The Political Economy of Industrial Policy**, Institute of Economic Affairs, Londres, 1983.

⁴⁹ consúltese, por ejemplo, los ensayos en Alt., J., y Shepsle, K., (comps.), **Perspectives on Positive Political Economy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Como señalaremos más adelante, reconocer este punto abre todo un nuevo campo de investigación, a saber, el papel del Estado como promotor cuya tarea consiste en ofrecer una "visión" de la sociedad y no solamente crear nuevas instituciones, sino también crear nuevas formas de organización que se requieren para lograrla.

Instituciones y reglas del juego. La visión neoinstitucionalista del Estado

Según Ayala Espino, "el Estado contemporáneo es definido como una institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, permite el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político"⁵⁰

El Estado es una organización que juega un papel crucial en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del juego al intercambio. Las instituciones tienen importancia para el desempeño de los sistemas económico, político y social y, por supuesto, del mismo Estado. La economía y la sociedad se han convertido en un sistema de organizaciones, lo cual es cierto para el Estado y la sociedad. Por ello no es

⁵⁰ Ayala Espino, José, **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 32.

extraño que las teorías recientes del Estado concedan, cada vez, más importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento, acciones y elecciones de los individuos y agentes económicos. Por ejemplo, el neoinstitucionalismo económico ha destacado dos ideas clave: primera, los mercados y los estados de distintos países son instituciones que pueden operar de acuerdo a reglas y normas particulares, y alcanzar resultados económicos, políticos y sociales muy diferentes de acuerdo al grado institucional de sus valores y al grado y modo de organización que operan sus instituciones; y segunda, la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos de instituciones. La perspectiva institucionalista permite introducir algunos temas relevantes, que la teoría económica convencional elude, o no explica satisfactoriamente. La teoría de las organizaciones, por su parte, estudia al Estado, no sólo desde la perspectiva del proceso legislativo, también desde el punto de vista del conjunto de organizaciones que lo constituyen. Según Crozier, “los estados formulan sus políticas en un espacio organizado”.⁵¹ Al combinar ambos enfoques lo que se pretende es analizar como las reglas del juego organizan el intercambio y guían el comportamiento de los individuos, en contextos definidos por sus instituciones informales (valores, cultura, costumbre, idiosincrasia), por restricciones económicas y políticas. Por lo que los cambios en las reglas, es decir en las instituciones requieren de un cambio también en las organizaciones.

Para José Ayala Espino y el enfoque neoinstitucional, el Estado contemporáneo es definido como una institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico, es decir, el Estado es un conjunto de instituciones de dominio que impone las reglas del juego en instituciones públicas y privadas, por lo que las instituciones del Estado son muy importantes para el desarrollo económico, político y social, pero no solamente eso también hace la distinción de institución y organización cuando dice, que las instituciones del

⁵¹ Crozier, M. y F. Erhard, **El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva**, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p.46.

Estado permiten el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.

Hasta ahora hemos revisado la evolución del Estado a través de un número significativo de definiciones y, en cada una de ellas identificamos su razón de ser, sin embargo, algo que nos parece muy interesante, es la visión de tres autores que nos explican no solamente ésta evolución de cómo el Estado puede a través de sus instituciones y organizaciones que éstas generan cumplir con esas funciones que hemos mencionado en las tres perspectivas (jurídica, sociológica y neoinstitucionalista) que hemos analizado.

Desde el punto de vista de los politólogos, economistas, sociólogos, administradores y juristas, por mencionar algunos, el Estado debe cumplir ciertas funciones fundamentales, que en este momento no es nuestra intención profundizar, sin embargo, cualquiera que ésta sea tiene que realizarse a través de sus instituciones y organizaciones. De ahí que es muy importante para nosotros, en esta investigación la aportación que Carlos Juan Bautista Bonnin, Max Weber y Ayala Espino hacen en sus estudios sobre el Estado y su administración.

A través del estudio de ambos autores puede apreciarse, que cuando se refieren al Estado, lo hacen con relación a la importancia que tienen tanto las instituciones como su forma de organización para el cumplimiento de metas y objetivos estatales.

Es por eso, que hemos tomado la concepción del Estado weberiano como punto de partida para nuestro análisis por ser el autor que más se acerca dentro de la teoría clásica del Estado y de la administración al cómo, una institución puede mantener su dominio, reproducción y estabilidad a través de su modo de organización y administración que le permita mantener el control interno. De ahí que para obtener los máximos beneficios, el Estado debería de adoptar una forma de organización con ciertas características que presentaremos y analizaremos en el último capítulo

V. El enfoque neoinstitucionalista y organizacional en la administración pública y sus clásicos

De la misma manera que el Estado ha tenido una evolución en el tiempo y en el espacio, la administración pública se desarrolla al compás de los acontecimientos económicos y políticos, así como de los problemas administrativos de una sociedad, de sus luchas organizadas o espontáneas de intereses particulares, de los conflictos que se generan entre Estados.

El resurgimiento organizado de la sociedad, la falta de confianza de la misma hacia las instituciones y organizaciones del Estado en América Latina, la globalización, las organizaciones no gubernamentales, el incumplimiento de las principales funciones del Estado y la insatisfacción social, son sólo algunas de las variables que nos han motivado el replanteamiento de la administración pública (en especial en el caso mexicano).

La importancia de la administración pública para alcanzar metas y objetivos estatales

Es importante subrayar que mediante la administración pública, el Estado y el gobierno pueden alcanzar metas y objetivos que pueden tener efectos positivos o negativos en una sociedad; dentro de los positivos podemos mencionar la satisfacción de demandas sociales, la aplicación de la ley general, así como la de legitimar al Estado y al gobierno; en cuanto a lo negativo, la administración pública

mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas, genera y agudiza conflictos y debilita legitimidades. Hoy, las instituciones y organizaciones del Estado y su administración no sólo deben de resolver problemas sociales, económicos y políticos, también pueden ser el origen de los mismos por la manera como lo hacen o dejan de hacerlo. Como se puede observar en la actualidad, las instituciones y organizaciones de la administración pública podrían ser causa de problemas sociales, generar desconfianza, fomentar el crimen organizado y la corrupción, cercenar oportunidades de vida, ser causa de inestabilidad, política, social y financiera. Las decisiones u omisiones que se toman en ella pueden acrecentar u obstaculizar el crecimiento y la riqueza nacional, el desarrollo de su sociedad. Sus decisiones u omisiones presupuestarias, fiscales, monetarias y laborales, hacen que la administración pública condicione el ciclo de crecimiento de la riqueza y que, con ello, defina y caracterice las relaciones entre capital y trabajo, demanda y oferta, producción y mercado, excedente y distribución.

Sus tinos y sus errores son constitutivos del hecho y de la manera como se realiza el crecimiento de la riqueza y la pacificación social, del hecho y la manera como se desorienta y frena la productividad y como la lucha social se despliega o se concilia. En este sentido, repensar a la administración pública y a sus instituciones, nos obliga a sopesar la importancia que tiene el modelo de organización de sus instituciones como generadoras de desarrollo y bienestar social.

El presente capítulo tiene como objetivo definir, identificar y analizar las diferentes escuelas de pensamiento, así como a sus principales teóricos clásicos y contemporáneos, permitiéndonos con ello la ubicación e identificación de diferentes objetos de estudio de la disciplina y la necesidad de encontrar un enfoque multidisciplinario que comprenda la importancia que hoy en día tienen las instituciones y organizaciones de la administración pública. Al igual que el capítulo anterior el presente nos servirá como punto de partida y reflexión de lo que Simon llamaría el problema de la teoría y la praxis. Cabe señalar que en dicha reflexión no intentamos alejarnos de la naturaleza y objeto de estudio de la

administración pública, de lo que se trata es de analizar los principios fundamentales de la misma, que según Bonnin, tienen que ser fijos y universales¹ y a partir de ello repensar la importancia que tiene su forma de organización, operación y gestión.

Es importante resaltar que el estado del arte de la administración pública es un trabajo complejo y difícil que han realizado y sintetizado varios autores de reconocido prestigio: H. Simon, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, Christopher Hood, Michael M. Harmon, Richard T. Mayer, Barry Bozeman y en América Latina, Alejandro Carrillo Castro, Luis Aguilar, Omar Guerrero y Ricardo Uvalle, por mencionar sólo algunos, de quienes nos hemos permitido retomar parte de su obra para la elaboración de este capítulo ya que la revisión de algunos autores no sería posible de manera directa.

Administración pública y sus clásicos

La administración pública actual es el reflejo perfeccionado de cinco mil años de evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos. Desde sus orígenes la administración tuvo un sentido esencialmente político, dado el carácter autoritario y centralizado de los sistemas políticos de los Estados modernos. Por ello, no es en los sistemas políticos colegiales, como la polis griega o la civitas romana, ni en los sistemas feudales, donde tiene un desarrollo superior a la administración pública. Es precisamente en los grandes Estados modernos donde la administración, ejercida por una jerarquía, con división del trabajo y de forma profesional, sé conforme como parte del Estado racional, adquiriendo el sentido de lo público que se genera de la sociedad a través de uno de los poderes institucionales que conforman al Estado, es decir, el poder legislativo.

¹ Bonnin, Charles Jean, **Principios de administración pública**, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, D.F., 2004, pag. 219.

La administración de las grandes civilizaciones de la antigüedad, incluso en Grecia y Roma pre-imperiales, era en sí misma pública por cuanto que funcionaba en nombre del Estado para regular y responder las demandas y los intereses de la sociedad en su conjunto. Sin embargo con el tiempo, al crecer la administración interna de las asociaciones privadas, se hizo necesario agregar la palabra *pública* para dar énfasis al alcance colectivo de la función administrativa del Estado. Por esta razón cobra importancia descifrar el uso original de esta noción.

El sentido público de la administración del Estado, implica también, como atributo esencial, el ejercicio de una dominación comprensiva. Todo gobierno, aun concebido como un "mal necesario", se señala por su capacidad de dominio total; ya se trate de un régimen democrático, flexible y laxo, ya se trate de un gobierno autoritario y rígido, es condición de todo tipo de Estado la aspiración al monopolio del uso de la fuerza física a lo largo y ancho del espacio territorial donde se asienta. Justamente es lo incontestable del poder real o potencial del Estado, lo que determina su capacidad de dominación plena sobre los diferentes grupos de la sociedad.

No debemos, omitir la idea de la dominación estatal como expresión; a la vez que instrumento, del privilegio de un grupo o clase social; la administración pública, desde su origen como séquito del señor patrimonial, a las modernas formas de organización de la actualidad, ha cumplido con la doble función de todo Estado: dominación y servicio, a través de sus instituciones, administración y organización.²

Sin embargo, la teoría de la administración pública como disciplina científica ha estado irremediabilmente ligada a dos factores. Por un lado, a la evolución que han tenido las instituciones políticas y administrativas en los diferentes contextos nacionales y, por otro, al interés académico reflejado en la existencia de instituciones de educación superior orientada a la formación de cuadros profesionales y especializados con vocación hacia la función pública y hacia la investigación sobre los procesos gubernamentales.

² Weber Max, Op., Cit.,

Por esta razón, la administración pública se encuentra todavía en el punto que busca definirse como disciplina autónoma y específica, con respecto a otras ya constituidas y con amplia aceptación como la ciencia política, el derecho administrativo, la teoría de la organización y la teoría administrativa, entre otra.

Todo ello ha tenido como consecuencia que se produzca cierta confusión y ambigüedad en cuanto a la terminología empleada para significar el mismo objeto. En este sentido, algunos adoptan el concepto de *ciencia administrativa* o *ciencia de la administración*, otros prefieren hablar de *ciencias administrativas*, en plural, lo cual deja subyacente la idea que no existe (o por lo menos todavía) ciencia administrativa en sentido propio, finalmente, adoptan el vocablo administración pública para definir a la disciplina a partir del objeto de estudio, por lo cual dejan de lado el problema de saber si se trata en realidad de una ciencia nueva o no.

Estas ambigüedades en la terminología oscurecen no sólo las divergencias sobre el contenido de la administración pública como disciplina, también la de su práctica, que se explican por la amplia diversidad de corrientes que se encuentran en el origen de esta disciplina científica.

Aun cuando las tendencias contemporáneas del siglo XXI tienden a hacer aparecer un cierto número de influencias recíprocas entre los países, corrientes y escuelas, el estudio de la administración pública ha estado marcado por las tradiciones nacionales de cada región o país según la ubicación en el contexto europeo o americano. Así, las preocupaciones de los pensadores americanos han estado durante muchos años al extremo contrario de aquellas que han inspirado los estudios en Europa.

La escuela cameralista y Juan Enrique Von Justi

A efecto de tener una perspectiva de los orígenes del estudio de la administración pública, presentaremos un breve resumen de las características observables en los autores más destacados en la disciplina.

De acuerdo al orden cronológico que hemos propuesto para analizar a los principales autores de la teoría de la administración, empezamos con la corriente cameralista, en donde estudiamos a uno de sus principales representantes, Juan Enrique Von Justi. Es, en el cameralismo donde se forma de manera paralela la formación de los principados como reinos independientes, tales como Prusia y Austria, que plasmaron en sus organizaciones estatales los propósitos del absolutismo alemán, traducidos en dos objetivos paralelos y combinados para alcanzar el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos.

La organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerándola como la espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diametralmente distinto al de sus predecesores feudales. Los cameralistas no aspiraban a mantener el estado de las cosas, buscaban transformarlo de manera radical; la administración pública fue llamada a realizar tareas que hasta entonces le eran desconocidas. El progreso integral del Estado fue el propósito, su construcción y movimiento fue lo que se llamó el Cameralismo. El Cameralismo se convirtió en una tecnología de gobierno destinada a potenciar el poder del Estado.

El Cameralismo también configuró una doctrina aplicada que se encaminaba a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado. El momento culminante y más elevado de su desarrollado, consistió en su capacidad para establecer un programa docente para la transmisión de sus designios políticos. Por consiguiente, “el Cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basa en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares (...) fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno”.³

Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observaban en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado

³ Small, Albion, *The Cameralists: The Pioners of German Social Polity*, New York, Burt Franklin, 1909.

eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes. De ahí que el cameralista era un administrador formado cabalmente en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia personal, sino por el aprendizaje sistemático proporcionado por las universidades.

Es en la doctrina cameralista que los conceptos de bienestar y felicidad, así como la teoría de los deberes del soberano hacía los súbditos forjan la teoría del Estado de bienestar, ya que proponía al soberano la idea que el aumento del poder del Estado es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos.⁴

En este sentido, los cameralistas fueron, sobre todo, administradores teóricos y prácticos, el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología de gobierno, es decir, una tecnología administrativa, de la cual se derivan la creación de escuelas profesionales en administración pública, para atender exclusivamente la formación de servidores públicos en los asuntos interiores del Estado.

Dentro de la doctrina cameralista, la obra de Von Justi representa el punto culminante de la etapa de tránsito, que comprende la transformación del Cameralismo empírico de las Ciencias Camerales. Los profesores alemanes llamaban *Ciencia Camerales* a las disciplinas que cultivaban, las teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales, luego, más propiamente se convirtieron en las ciencias del Estado en general.⁵

Cada una de las Ciencias Camerales en lo singular tiene un objeto en sí, pero ciertamente no se conciben más que en conjunto, pues se refieren al Estado como totalidad. Cuando los cameralistas estudiaban el comercio, por ejemplo, lo hacían con referencia al Estado que ofrece la materia mercantil. A ellos no les interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, lo conciben como un nutriente del poder del Estado.

⁴ Enrique, Von Justi Juan, *Ciencia del Estado*, estudio introductorio de Omar Guerrero, IAPEM, Estado de México, 1996, pag. XXXVII.

⁵ *Ibidem*.

El libro, **“Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados o Exposición de Todas las Ciencias de la Policía”**, de Juan Enrique Von Justi, sintetiza, que las Ciencias Camerales son disciplinas referidas al Estado y tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder. Justi no es el teórico de una forma de Estado, lo es del Estado moderno cuyo carácter es, a partir de su tiempo. El signo de tal Estado es una intervención juiciosa en los procesos económicos, a los cuales liberaliza, pero regula con frío cálculo; propio de su esencia es el fisco, agencia de tributación y planificación de gasto público productivo y rentístico; de suyo es, igualmente la administración de una justicia en la que cimienta la seguridad interior.

Para los cameralistas, el eje motor y fuerza del Estado es la policía, cuya existencia y función parte de principios que definen a los campos de acción donde se desempeña, y anticipan los resultados esperables y los obstáculos a vencer. Los principios de la policía se basan en su objeto mismo, es decir en afirmar y aumentar el poder interior del Estado. La policía es entendida por Justi como el arte de asegurar la existencia del Estado, ante las acechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores, y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros. Para Foucault la policía en Justi expresaba la capacidad del Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor, con ello nos parece que define la racionalidad de Estado.

Carlos Juan Bautista Bonnin y los principios fundamentales de la administración pública

Otro autor que es pilar en la construcción de lo que hoy conocemos como administración pública, es sin lugar a dudas Charles Jean Bonnin, quién es considerado el padre de la administración pública.

Para Charles Jean Bonnin⁶, la idea principal que presenta la asociación política es la de pueblo, es decir, una multitud de hombres dividida en familias, y reunida por las relaciones y las necesidades de todos, de la cual se derivan las leyes, mismas que son la expresión y la regla de esas relaciones y de esas necesidades.

Esas relaciones y esas necesidades, dice Bonnin, son los intereses privados de los que se compone el interés público, y es en éste en donde se reúne, liga y modifica el interés privado para formar con ellos un conjunto que ya no haga más que una totalidad de todos los individuos en el Estado; este interés público es el fundamento de toda organización pública, el cual fue el motivo y objetivo de la institución del gobierno, al igual que su conservación y mantenimiento fue más tarde la idea primordial y el principio de la creación de la administración pública.

Para Bonnin garantizar el orden y poner en práctica las leyes fue el motivo por el que se instituyó el gobierno, y fue más tarde, cuando la justicia, que emana de él, entró como consecuencia del mismo a la organización política de los Estados y fue separada de ella en la institución pública. Pero la administración pública siempre ignorada, dice Bonnin, aún debía nacer, por así decirlo, habiendo sido continuamente considerada como el gobierno mismo del Estado, y no habiendo tenido jamás principios y leyes particulares que trazaran la línea de demarcación entre ella y el gobierno, y que determinara sus funciones propias, sus atribuciones y su competencia.

Sin embargo, nacida con el Estado, pero confundida en un principio con el gobierno, la administración fue necesariamente la primera de las convenciones establecidas para la organización del orden interior en cada parte del territorio, como la justicia para el mantenimiento del orden existente.

Cada cuerpo del Estado, circunscrito en sus límites prescritos por las leyes, se mece en un prudente equilibrio, tan móvil en su naturaleza, que al menor peso

⁶ Es importante destacar que Charles, Jean Bonnin fue un liberal francés que escribió su obra en 1808, en plena reforma institucional a que obligo la Revolución francesa.

basta, para romperlo. Cada cuerpo tiene esa independencia relativa que constituye el equilibrio político, y de la que resulta la **armonía pública**.

Por consiguiente, afirma Bonnin, para entender con claridad la materia administrativa, hay que definir primero al gobierno y la administración, y analizar en qué difieren, para apreciar su esencia, y como consecuencia sus relaciones y su influencia recíproca.

Gobierno y administración, factores primordiales para la armonía pública en Bonnin

Para Bonnin, el gobierno es propiamente la administración suprema del Estado: es el alma que da vida al cuerpo político, el punto central hacia el cual reaccionan sin cesar los movimientos que imprime a todas las partes de la administración. “A través de él se comunica el movimiento al Estado, y la acción a la administración en general; las leyes reciben su ejecución, ejecución que no es más que la aplicación de las leyes a las personas, a los bienes y a las acciones, en las cosas generales o particulares, y que puede definirse como la acción de las leyes, y que es en realidad su puesta en práctica. Instituido el gobierno para la gestión de los asuntos públicos, la totalidad de su autoridad es de dirección y vigilancia, su poder es enteramente de acción”.⁷

Por otra parte, la administración es la división de la acción del gobierno en tantas partes como está repartido el territorio. Es el gobierno parcial y local, considerado en el detalle de los asuntos públicos y la aplicación directa de las leyes generales del Estado respecto de los administrados.

Otro punto importante que destaca Bonnin, es la de distinguir la administración especial, de la administración pública y el gobierno, la administración pública ejecuta las leyes que regulan las relaciones generales, haciendo caso omiso de los individuos, por ejemplo, los impuestos, las aduanas,

⁷ Bonnin, Charles Jean, **Principios de administración pública**, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, D.F., 2004, pag. 219.

los bosques, los bienes del dominio público, las monedas, la navegación interior, las carreteras, etc., todas estas son parte de la administración especial.

Las administraciones especiales son partes sueltas de la administración pública en el gobierno del Estado. La segunda, es pública porque pone en relación a los ciudadanos con la sociedad, mientras que las primeras son especiales porque son propiamente ramas de la administración pública, instituidas para la seguridad y la prontitud de la aplicación de las leyes.

De ahí que el gobierno es la cabeza y la administración los miembros por medio de los cuales, la cabeza actúa, hace y pone en práctica lo que solucionó. Por su naturaleza la administración pública deriva del gobierno, es la acción parcial y pormenorizada, y su objeto es la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos.

El gobierno, dice Bonnin, es dirigente y vigilante más que actuante por sí mismo. Su acción es propiamente a través de la administración y la justicia. Pero como tiene la aplicación de las leyes, este ejercicio de la autoridad pública se lleva a cabo por medio de la administración pública cuando las leyes ordenan en general, y por los tribunales cuando las leyes castigan o fallan sobre intereses privados. Así la administración y la justicia son los órganos por medio de los cuales el gobierno ejerce la aplicación de las leyes, y los medios necesarios para garantizar su ejecución.⁸ De ahí el principio fundamental: administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.

Por lo tanto el gobierno es la voluntad pública activa, al igual que el cuerpo legislativo es la voluntad pública ordenante.⁹ El gobierno, como voluntad pública

⁸ Bonnin, Charles Jean, **Principios de administración pública**, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, D.F., 2004, pag. 170.

⁹ Querer y poder, dos facultades que son el principio de todo en el hombre, pueden ser, asimismo, consideradas por analogía, el principio fundamental de la organización social, que es el Cuerpo Legislativo y el Gobierno. El Cuerpo Legislativo es propiamente la voluntad pública del Estado al que representa; pues es de él donde emanan las leyes, que son la expresión de esa voluntad, estando compuesto por los diputados de la nación, delegados con ese fin, y ejerciendo entonces su poder. El Gobierno, cuyo carácter propio es la acción, representa esa misma voluntad cuando se trata de ponerla en práctica; ejerce entonces un poder, pero sin ser propiamente un poder por sí mismo. En efecto, está instituido por la ley que determina entonces la forma de su institución, sus funciones y atribuciones, el ejercicio de su autoridad, la del poder con el que está investido. Así, depende de la ley. Mientras que las palabras poder y autoridad, designan una facultad independiente, que el hombre recibe de su simple voluntad, y que ejerce por la simple razón que

activa, es, pues, la vigilancia establecida para la ejecución de las leyes y la dirección de los asuntos por medio de la administración y de la justicia, pues todo en el Estado es o administración o justicia, y el gobierno comprende ambas.

El gobierno no tiene acción más que por medio de la administración y los tribunales, su movimiento está en ellos, y sólo por ellos, que puede realmente poner en práctica las leyes, y de este modo se encuentra realmente en ellos, ya que por sí mismo no es propiamente más que una voluntad dirigente.¹⁰

Institución y organización en Bonnin

Para Bonnin, es en el gobierno donde hay que buscar los principios verdaderos de la administración. Pues si esos principios no estuvieran en armonía con los del gobierno, no sólo habría confusión en sus relaciones, habría necesariamente desorden en el Estado, ya que los efectos no se relacionarían en forma directa con las causas que deberían producirlos, y por consiguiente, habría pues confusión en los engranajes de la máquina política; inconvenientes graves que se observan en todas las legislaciones antiguas. De ahí que es necesario que la acción administrativa esté calcada para todo de la acción del gobierno.

De esta manera Bonnin no sólo define la naturaleza y objetivo de la administración pública, también enumera sus principios fundamentales:

1º Que el gobierno es el elemento primitivo de la administración.

puede y quiere hacerlo. Por consiguiente, se dice pues, sin razón, poder ejecutivo para la autoridad ejecutiva; pero se dice muy bien el poder legislativo, la autoridad legislativa, porque el Cuerpo legislativo, para la formación de las leyes, tiene realmente la voluntad y la facultad de hacer o de no hacer, aunque reciba esa facultad de la nación a la que representa, y que además esté circunscrito en la formación de la ley por las reglas mismas que las leyes dieron a ese respecto. Pero el Gobierno no puede tener la voluntad, y no tiene la facultad de actuar o no actuar. Debido justamente a que el gobierno debe actuar en el orden que le es trazado. Sólo el despotismo puede ser llamado poder o autoridad en el gobierno de los Estados, porque no está dirigido más que por su voluntad, y es totalmente independiente de las leyes, lo que no se puede decir del gobierno legal, el gobierno propiamente dicho. Así pues, aunque por nuestras leyes constitucionales el gobierno participa en la formación de las leyes, porque tiene su proposición, esta facultad no es en él un poder, sino una delegación dada por la ley política. Y eso es tan cierto, que si el Cuerpo legislativo se niega a sancionar los proyectos que le presenta, son por lo tanto nulos.

¹⁰ Ibidem.

- 2º Que la administración es el gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada para cada parte del territorio.
- 3º Que la autoridad administrativa debe ser conforme en su organización al gobierno del Estado.
- 4º Que la administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos.
- 5º Que se divide en administración pública y en administraciones especiales.
- 6º Que las administraciones especiales tienen la ejecución de las leyes administrativas particulares, por medio de las cuales el Estado actúa sobre el Estado como cuerpo político.

Estos principios, dice Bonnin, deben de ser fijos y universales ya que tienen un carácter de orden primordial que obedece a su naturaleza y objeto. Con lo anterior y siguiendo a Bonnin podemos decir que la naturaleza de la administración pública es el gobierno, es su elemento primitivo, dicho principio es universal porque no existe, por lo menos hasta ahora ningún Estado o gobierno por muy pequeño que sea, que no tenga a su cargo los medios de acción que le de vida y sentido; y es a través de la administración detallada, en cada parte del territorio de un Estado, la encargada del siguiente principio universal, la aplicación de la ley general.

La aplicación de la ley general es otro de los principios fijos y universales que describen e identifican a la administración pública, es su objeto. Este principio, es fundamental, porque no creemos que ninguna organización de la sociedad civil o privada en ninguna parte del mundo, aplique la ley general a los individuos, a sus acciones y a sus bienes, esta facultad, es un principio universal que caracteriza a la administración pública.

Sin embargo, es muy importante destacar, que para Bonnin estos principios eran fijos y universales, lo cual no significaba que las leyes dictadas sobre objetos particulares en administración, los reglamentos de la misma, su forma de organización y realización fueran estáticas, ya que éstas suelen variar según las épocas y las circunstancias; así que las leyes, reglamentos y formas de operación

pueden ser cambiadas, abrogadas, modificadas conforme a las necesidades del Estado y a la naturaleza de las cosas sobre las que resuelve, porque no son más que explicaciones o medios de aplicación para alcanzar sus principios.

Como se puede observar, Bonnin, quién es considerado como el padre de la administración pública, nos da varios elementos, que es importante analizar:

El primero dice, que el hombre es el principio fundamental de todas las leyes, porque siempre es a él al que tiene en la mira para regular su persona, sus bienes o sus acciones, de tal o cual manera, según tales o cuales relaciones. Pero como el Estado no estatuye sobre el hombre en particular, lo hace sobre la sociedad en general, la administración pública tiene como objeto aplicar la ley general. Y esa función de la administración es la que permite **“la organización misma del hombre**, en su propensión natural a ser feliz, en su deseo constante a llegar a serlo, en su perseverancia en trabajar para ello, aunados al interés público y a las relaciones de los hombres en sociedad, donde se encontrará así mismo el principio de la administración, así como de **todas las instituciones y organizaciones del Estado**. El interés público exige cierto orden establecido para su conservación, y ese orden se compone tanto de los agentes designados para su mantenimiento como de las reglas que deben hacer observar, reglas basadas en las propias relaciones sociales, de las que son consecuencias, y que son los lazos de la sociedad, como esas relaciones de las que emanan.

Podemos observar, que la ley y quien la aplica es una preocupación fundamental en el análisis de Bonnin, y es a partir de dicha preocupación que justifica el objeto de la administración pública y de todas las instituciones y organizaciones del Estado, siempre con el fin de establecer una armonía social, en este sentido, dicho autor, al igual que Weber, Douglas North y Ayala Espino, marcan la diferencia e importancia que tiene la institución (ley, como las reglas del juego) y la organización (estructura, organización e individuos). La diferenciación de institución y organización la resalta Bonnin cuando argumenta que: “deben observarse entonces dos cosas esenciales en la legislación en general: las disposiciones obligatorias y la parte orgánica. Las primeras son las reglas que rigen a los ciudadanos, y la segunda crea las autoridades instituidas para aplicar

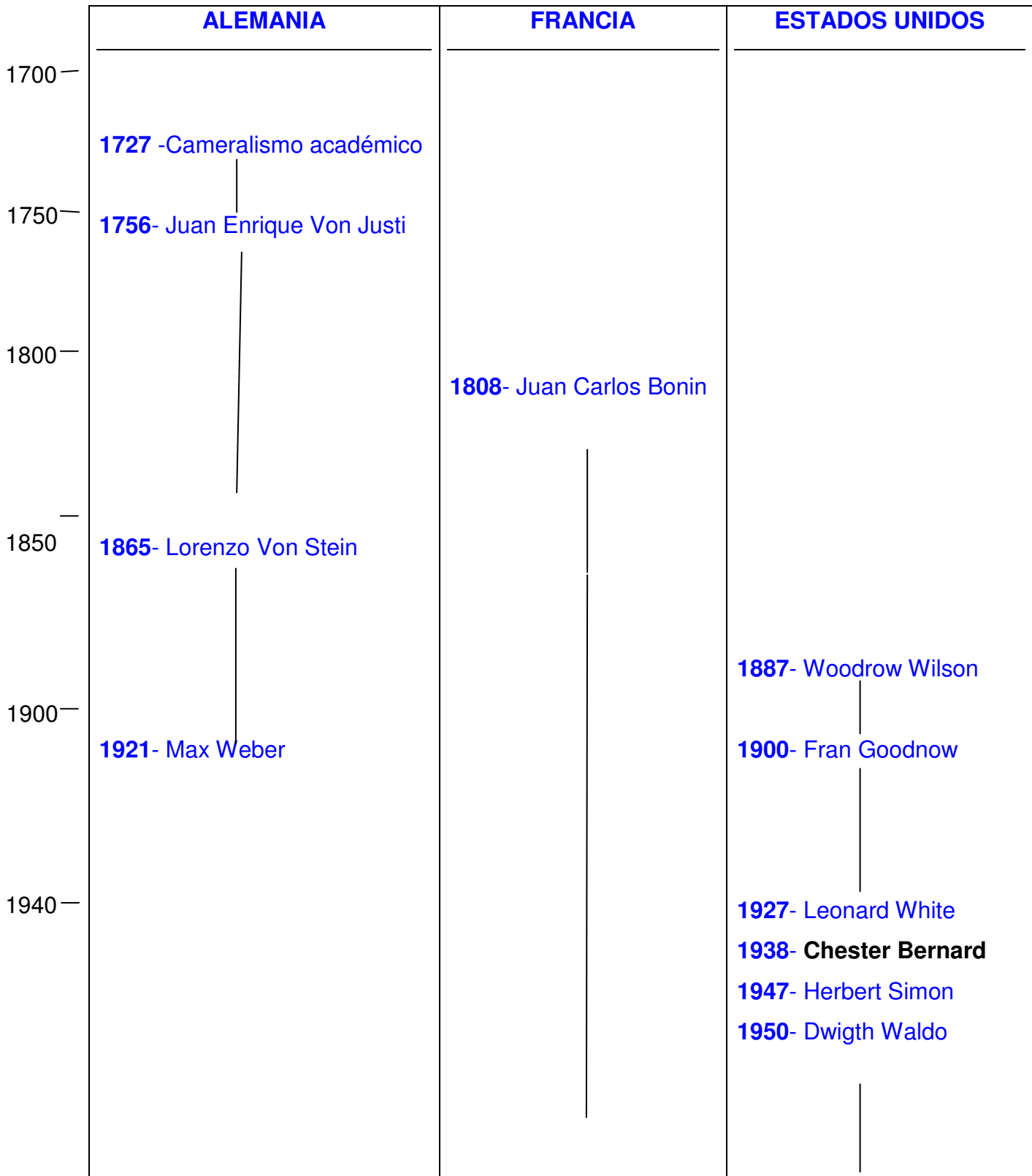
las leyes según las formas deseadas por las leyes mismas. Las leyes, propiamente dichas u obligatorias, son la moral pública de un Estado, y las leyes orgánicas son su parte física. Unas son esa razón escrita que gobierna a los hombres; las otras son, en cierta manera, el movimiento que pone en obra todas las competencias de la máquina política”.¹¹

Las leyes y las autoridades son tan dependientes unas de otras, que las leyes serían inexistentes sin los funcionarios públicos encargados de aplicarlas, y que la autoridad, sin leyes que la rijan a ella misma, sería o un ser de razón, o el poder de la fuerza y de la violencia.

Por ello a Bonnin le interesaba mucho la organización de la autoridad administrativa, sus funciones, atribuciones y su modelo de organización. De ahí que la propuesta de su Código administrativo se divide en tres capítulos, en donde en la primera destaca la Organización administrativa, que está dividida en dos libros: el primero, de la Autoridad administrativa, en el cual describe la función del ministerio, las prefecturas, de las subprefecturas y de las municipalidades, y el segundo de los Consejos administrativos.

En la segunda parte intitulada: de la administración en sus relaciones civiles, contiene todas las disposiciones legislativas que son de la incumbencia de la administración respecto del ciudadano como individuo; y la tercera parte intitulada: de la administración en sus relaciones públicas, comprende todas las disposiciones legislativas en administración sobre las personas como miembros del Estado, sobre las propiedades, ya sean privadas, o públicas, como riqueza pública, y el procedimiento administrativo.

¹¹ Bonnin, Charles Jean, **Principios de administración pública**, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, D.F., 2004, Pag. 173.



Autores que de manera relevante han aportado al estudio de la administración pública.

Lorenzo Von Stein, Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Leonard White

Lorenzo Von Stein, nació en Schlewing, en 1815 y murió en 1890. La producción escrita de Von Stein es vasta y variada, sin embargo, a nosotros nos interesa en particular señalar dos de sus libros: la teoría de la administración y manual de teoría de la administración y derecho administrativo. Para Von Estein, la administración pública está integrada por cinco partes, la primera se refiere al derecho internacional y los asuntos exteriores: comprende el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema del derecho internacional. La segunda entraña la defensa nacional, el ejército y la armada. La tercera, la hacienda y la ciencia de las finanzas. La siguiente parte aborda lo relativo a la administración de justicia, es decir, al sistema jurídico y la administración de la justicia. Finalmente, la quinta se refiere a la administración interna.

Un concepto central relaciona a la ciencia de la administración interna, integrada por la administración de la vida física, la administración y la vida económica con la administración de la vida social. La primera se divide en tres grandes partes, la administración de la vida física individual, la administración de la salud pública y la administración de la vida espiritual. La administración de la vida física individual trata de la población y del derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes. La administración de la salud. La administración de la vida espiritual examina la educación, la cultura en general, la policía de las costumbres o de la moralidad pública y la imprenta. La materia de la administración y la vida económica es muy amplia, comprende dos apartados: uno que diserta sobre la administración y sus elementos, la administración del agua, los seguros, el comercio, las comunicaciones, la circulación y el crédito; y otro que se llama “administración económica”, que se refiere a la producción natural, la economía rural, la industria y la administración económica internacional.

Finalmente, Von Stein aborda los nexos entre administración y vida social. Se refiere a la administración social que divide en policía social y política social.

Continúa con la administración asistencial como ayuda a los pobres, policía de la medicina y fundaciones asistenciales; el apoyo a los trabajadores (derecho del trabajo, administración autónoma del trabajo y trabajo internacional) y, finalmente, el sistema social de capitalización, es decir lo referente al capital fiduciario y la capitalización social.

Otro de los autores que han marcado todo una discusión dentro de la teoría de la administración pública es Woodrow Wilson, para quien, la construcción del campo de la administración sólo podía efectuarse a partir de la indiferenciación de la misma como comportamiento y como disciplina. La concepción de la ciencia administrativa de Wilson no contempla especies, por cuanto que la administración pública es un "campo de negocios". De este modo, la ciencia administrativa no nace a partir de la tradición del pensamiento político, nace como una oposición a la ciencia política. Con estos argumentos, Wilson omite todo precedente político para la disciplina, aun reconociendo sus fuentes en el marco europeo. El campo de la ciencia administrativa se estructura a partir de la distinción entre la política y la administración; la separación, que no divide decisión y ejecución, se funda en la diferenciación de la política como formulación de "planes generales" y la administración como "medios específicos", de ahí, dice Wilson, que toca a la ciencia política aquellos aspectos involucrados en el diseño de las estrategias globales, mientras que a la ciencia administrativa su especificación instrumental.¹² Es decir, para Wilson la administración es una forma de comportamiento universal que se manifiesta en cualquier tipo de organización social, independientemente de su naturaleza particular.

Cabe resaltar que, Woodrow Wilson es el primer autor que en su estudio destaca la necesidad del estudio sistemático del comportamiento gubernamental y la tesis de referencia es, que "la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, es que actúa el aspecto más visible del gobierno mismo."¹³

¹² *Ibíd.*

¹³ Wilson, W., *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, 1987, Vol.2, No.1, p. 85.

Para Wengert, Egbert, Wilson llamó la atención cincuenta años atrás y se convirtió en el centro de interés en la ciencia política... ya que, el estudio de la administración está extensivamente relacionado con los procesos y procedimientos, con las formas de realización de la política pública¹⁴. Para Wilson la acción gubernamental implica la práctica de medidas políticas generales en un plano específico; su renuncia a identificar política con decisión y administración con ejecución evitó la cosificación de sus conceptos y logró distinguir sin divorciar.

Si la política es formulación de planes generales y administración práctica de medios específicos, queda eliminado el problema de la escisión entre voluntad y ejecución y puede superarse el prejuicio de la administración pública como "un campo de negocios".

Si la administración pública como gobierno en acción pone en la práctica políticas generales a través de medios específicos se comporta políticamente, porque el gobierno desde cualquier perspectiva es político; del mismo modo, si la administración pública no es mera ejecución tiene también capacidad de decisión, como la política cuenta a su vez con potencial de ejecución. Gobierno es, como unidad, política y administración. Tal será la herencia de Wilson a la era política. Sin embargo, Wilson destiló el objeto de su estudio para afirmar que la administración es ejecución detallada y sistemática del derecho público, cada aplicación particular de una ley es un acto administrativo, mas no la ley, que está por encima de él. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos, pero la ejecución detallada de dichos planes sí lo es; está no es una distinción entre voluntad y hecho, porque el administrador debe tener y tiene voluntad propia en la elección de medios para llevar a cabo su tarea. De ahí que para Wilson la administración no debe ser sólo un instrumento pasivo, pues la distinción se plantea entre los planes generales y los medios especiales.¹⁵

¹⁴ Wengert, Egbert, *The Study of Public Administration*, en *The American Political Science Review*, Vol. 36, E.U., 1942, p.313.

¹⁵ Woodrow Wilson, "*The Study of Administration*", en *Political Science Quarterly*, Washington, vol. 2, núm. 2, 1887, p. 210.

Fran Goodnow es autor del libro “Política y administración”¹⁶ en donde se plantea el primer tratado integral de ciencia de la administración pública en Estados Unidos de América, en una tradición propiamente angloamericana. El libro constituye la vía de conversión de la ciencia de la administración pública europea en la teoría de la administración pública estadounidense. Es un puente a través del cual se comienza a abandonar a la ciencia de la administración pública del viejo continente para dar paso a una disciplina nueva al estilo local. Es también el abandono parcial del derecho administrativo al estudio de la ciencia política. El libro tiene como propósito mostrar, en particular a partir de la consideración de las condiciones políticas que existían en Estados Unidos, que el sistema formal del gobierno no establecido por el derecho no siempre coincide con el sistema real. Asimismo, intenta demostrar que los cambios en el sistema formal deben de hacerse para que el sistema real se adecue más estrictamente a su tiempo, así como a las ideas políticas en las cuales el sistema formal está basado. Por lo tanto, para Goodnow es importante estudiar las operaciones del gobierno, así como las relaciones entre éstas.

Una tarea fundamental de Goodnow fue la de examinar las diferencias entre el gobierno formal y el gobierno real. Esto lo llevó a sus planteamientos más importantes relacionados con las funciones primarias del Estado: la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado o, como también la llama, la política y la administración. Respecto de la disociación entre forma y el contenido del gobierno estadounidense, cree que los pensadores locales se dedican a los aspectos legales y a la Constitución, pero de lo que se trata es de examinar la vida política real del pueblo.¹⁷

Para Fran Goodnow, el estudio del gobierno debe cambiar, porque a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas influyen con mayor fuerza, en darle su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se apoya. Las fuerzas políticas, dice, se gestan en el seno de un sistema formal que actúan sobre él y que tiende a modificarlo e incluso consiguen

¹⁶ Fran Goodnow, *Politics and Administration*, Russell and Russell, New York, 1900.

¹⁷ *Ibid.*p.1

desfigurarlo. De ahí que para Goodnow, la vida política del hombre está marcada por su condición humana. Cuando sus instituciones políticas se encuentran en la misma etapa de desarrollo, pueden encontrarse grandes semejanzas entre los pueblos. Ya que estas instituciones comparten fines y medios semejantes, de modo que es factible concebir al Estado como una abstracción debido al parecido de los sistemas políticos reales de diferentes Estados¹⁸. A decir de Omar Guerrero, “esto propició que Goodnow formulara su teoría de las funciones primarias del Estado: las funciones oficiales se agrupan según dos encabezados, que también se aplican a las acciones de las personalidades conscientes de sí mismas”.¹⁹

En resumen, podemos decir que para Goodnow, “la acción del Estado como entidad política consiste en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad estatal o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda llevarla a cabo. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada después de que ha sido formulada, sí esa acción es resultado de la acción gubernamental”²⁰.

Por ello la organización del Estado es la que expresa su voluntad o la ejecuta. Por ejemplo en una monarquía es mucho menos compleja esta actitud que en una democracia, pero su naturaleza es la misma. Por consiguiente, la forma de gobierno modifica poco tal naturaleza, salvo que en la monarquía se tiende a concentrar en la misma mano la expresión y la ejecución de la voluntad. Sin embargo, la necesidad de la división del trabajo incluso dentro de una monarquía, obliga a que se distingan.

Es importante señalar que otro autor que aportó al estudio de la disciplina de la administración (principalmente en EU), es Leonard White, quien escribió

¹⁸ Es importante destacar que el análisis de Fran Goodnow está basado en la abstracción de Estados concretos, y que en su tiempo fueron puestas en tela de juicio la analogía entre Estado y los seres vivos, pero se aceptaba la idea de la acción de las organizaciones políticas como resultado del ejercicio de la voluntad real de la persona que tiene la facultad de mandar. Se hablaba de una mente y una voluntad social.

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar, Teoría administrativa del Estado, Oxford University Press, México, 2000, p.129.

²⁰ Ibid.,p.11.

varias obras, entre las cuales destaca su célebre *“Introducción al estudio de la administración pública”*, en donde se propuso sentar las bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en Estados Unidos, pues asumió que éstas debían descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley. Fiel a esta visión, el autor se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división del manejo como proceso interior en administración pública. De ahí que Leonard White definía a la administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado. De esta manera White explicaba que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, e hizo sobresalir su fase gerencial, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito. ” Sin embargo, aquí analizaremos dos de sus artículos de la década de los 30s, *“Administración pública”* y *“El significado de los principios en administración pública”*. En el primero, White opina que los escritores modernos definen la administración pública como el arte y la ciencia del manejo aplicados a los negocios del Estado; pero que también se utiliza el vocablo para indicar una rama del campo de la ciencia política²¹. Tal como lo observa, la palabra administración que tiene significados contrapuestos, porque por un lado se refiere a ciencias prácticas y conocimientos aplicables al Estado o a cualquier institución, a la vez que, por el otro, significa un campo de la ciencia política. White señala que la administración pública ha sido necesaria para la cohesión del gobierno humano políticamente organizado. Estas operaciones dice White, que se consideran colectivas, se conocen como administración pública.

Para el progreso alcanzado por la administración pública corresponde a los avances de la tecnología, así como a los procedimientos administrativos. White da crédito al mercantilismo respecto de ciertos procesos de la administración pública en Europa durante el siglo XVI, pero desconoce el cameralismo.

En 1936, White participó en la obra colectiva *“Las fronteras de la administración pública”*, con el trabajo *“El significado de los principios en*

²¹ Leonard White, *“Public Administration”*, en *International Encyclopaedia of Social Sciences*, Washington, 1930, p.440.

*administración pública*²². El tema principal lo refiere a los principios de la administración, en los que encuentra un patrón de consistencia con el que trabaja el administrador público, pues la administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose: la administración es constante y no caprichosa, y el administrador tiene sus ojos puestos permanentemente en los intereses del Estado, de modo que por principio se entiende un patrón de conducta en la administración pública.²³ En este artículo White polemizó junto con William Willoughby que los principios de la administración pública descansan en la ley.

Por otra parte, la teoría política de la administración pública tiene elementos comunes con la orientación de la política pública, sobre todo en los años inmediatos a la posguerra. Uno de los primeros trabajos de Dwigth Waldo, "*Teoría política de la administración pública*", aspira a generar conciencia entre los administrativistas para la reconsideración de las raíces políticas de la administración pública y en su contenido existe una seria dificultad para deslindar los campos de la ciencia política y la administración pública, tal es la razón por la cual esta tendencia puede ser denominada como "Teoría Política de la Administración Pública". No obstante, esta orientación no se centra en el concepto de política pública, sino que tiene como pretensión el establecimiento de la administración pública como una disciplina específica dentro de la ciencia política.

Max Weber, Chester Bernard, Herbert Simon y Dwigth Waldo

²² Leonard White, "The Meaning of Principles of Public Administration", en John Gaus, Leonard White y Maeshall Dimock, en *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, New York, 1967.

²³ Citado por Guerrero Omar, *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000, p. 218.

En la obra de Waldo se percibe la necesidad disciplinaria de mantener la administración pública en el seno de la ciencia política, porque su objeto, el gobierno en acción, es uno de los aspectos cruciales del objeto de la ciencia política: el poder. En evocación de Wilson siente la necesidad de considerar el estudio de la acción gubernamental en forma diferenciada, dado el desarrollo del Estado como un "Estado administrativo". Los sistemas políticos modernos han desarrollado a grado tal su capacidad funcional que, como leviatanes administrativos, determinan e intervienen en las diferentes esferas de la sociedad.

La situación especial que guarda la administración pública como un campo de la ciencia política es explicable desde una perspectiva disciplinaria si se evoca la unidad del objeto de estudio; la ciencia política trata con los problemas relacionados con el poder, su obtención, conservación y ejercicio. Históricamente el gobierno de las sociedades ha sido el centro cimero donde el poder se acumula y se ejerce afectando a todos los miembros del Estado.; el gobierno se erige como el seno de un poder político caracterizado por la "capacidad de controlar un sistema relacional como sistema, tanto si es una organización como si es un sistema más difuso, menos integrado...".²⁴ El sistema o complejo relacional, concepto parsoniano, identifica a la sociedad bajo el impulso regulado de la actividad gubernamental a través del ejercicio del poder político como la forma de dominación global de la propia sociedad. El concepto de gobierno, entonces, no debe ser entendido como una institución o un conjunto de instituciones, debe ser entendido como un comportamiento manifiesto del poder político que se orienta a la conducción y movilización de la sociedad.

Herbert Simon, introductor del conductismo en el estudio de la administración, coincide con otros científicos sociales en el esfuerzo por impulsar la ciencia del comportamiento y su "revolución" teórica. La ciencia de la conducta pretendía la unificación de las ciencias sociales mediante un esquema conceptual establecido por ella misma. Esta tendencia estuvo acompañada por la presencia de la obra de Max Weber *Economía y sociedad*, como por los importantes

²⁴ Parsons, Talcott, *Sugerencias para un tratado sociológico de teoría de la organización*, en Etzioni, Amitai, (ed) **Organizaciones complejas**, Atlas, Buenos Aires, 1967, p.189.

estudios emprendidos por Chester Barnard que, sin lugar a dudas ponen manifiesto en la organización administrativa de la administración pública.

Simon argumenta la necesidad de mantener la tesis de la macroenvolvencia política de la administración pública, pero se opone al reconocimiento de la ciencia política como contexto académico. Así, con base en esta perspectiva, lo importante del estudio de la administración, pública o privada, radica en su carácter universal, evidentemente Simon pretende la formulación de una ciencia administrativa que, por su naturaleza general, se encuentra mas allá del énfasis de sus especies.²⁵ Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse a primera vista, no aspira a la reconstrucción de la ciencia administrativa ortodoxa, por el contrario, a su refutación más completa. Ya que, la ciencia administrativa conductualista, en contraste con la ortodoxa, presupone la construcción de categorías validadas por la investigación empírica como requisito de la formulación de principios con aspiración de vigencia universal.

En sus primeras obras Simon había dejado un punto no resuelto y que en la era política no podía ser soslayado: la sustantividad del comportamiento administrativo en la organización gubernamental. Simon y sus colegas, Smitburgh y Thompson, no evocan relación alguna con la ciencia política, pero reconocen de principio la sustantividad del comportamiento administrativo en el gobierno cuando afirman que la obra se inspira en dos problemas: el primero de estos problemas es adquirir la seguridad de que lo que enseñamos acerca de la administración pública refleje lo que ocurre en el mundo real... el segundo problema consiste en transmitir estas experiencias al estudiante, de tal manera que se le ofrezcan imágenes concretas de la forma en que se comportan en la sociedad las organizaciones gubernamentales.²⁶

Para Simon, como para Waldo, el comportamiento social en la administración pública constituye una esfera especificada de problemas, caracterizado por la racionalidad y la cooperación dentro de un orden organizado y dirigido hacia metas preestablecidas.

²⁵ Simon, H. A., **Administrative Behaviour**, Free Press, New York, 1945, cap. VII.

²⁶ *Ibíd.*

La administración pública, como racionalidad, implica un comportamiento teleológico, un designio; como cooperación, un esfuerzo conjunto creado por la conjunción de energías individuales. La administración pública, como una acción racional y cooperativa no es un mero factor instrumental, sino el comportamiento social relacionado con:

- a) El modo de elegir los medios para inducir la cooperación humana;
- b) La forma de escoger el método, establecer la división de trabajo y enseñar los cometidos involucrados en la cooperación:
- c) El aprendizaje especializado de las tareas individuales , y
- d) La coordinación sincronizada de los miembros de la administración pública hacia un propósito común.²⁷

La administración pública, así, es racionalidad y cooperación, es un orden organizado y dirigido hacia metas colectivas, públicas por definición; es organización por cuanto supone una estructura autoritaria y habitual de supra y subordinación como relación de su membresía; es dirección porque implica el acto de imprimir orientación y pautas de cooperación a la conducta humana.²⁸

Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las cuales se erige la acción organizada y dirigida de la administración pública. Racionalidad, cooperación y dirección son atributos esenciales que dirigen el objeto y estudio de la administración pública, pero considerada dentro del orden político porque ostenta un carácter público, como *envolvente de los asuntos colectivos o comunes*; como lo afirma Caldwell, la administración pública, cualquiera que sea su forma, podría ser en función la coordinación, sustento, protección y dirección de la cosa pública, es decir los asuntos públicos de la sociedad.²⁹ Es en este sentido que podemos definir a la administración pública como la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno.³⁰

El concepto de acción racional cooperativa seleccionada de ciertas formas de comportamiento entre una masa de datos empíricos, con el propósito de

²⁷ Simon, H. A., Op., Cit., pp.1-3.

²⁸ Waldo, Dwight, Op., Cit., pp.16-17.

²⁹ Caldwell, Lynton, *Public Administration & the Universities: a Half Century of Development*, en *Public Administration Review*, vol. 25, E.U. 1965. pp.15-16.

³⁰ *Ibíd.*

aislarlos para el estudio sistemático. Ello no implica, sin embargo, que toda conducta administrativa sea racional ni que esta forma de estudiarla sea la única, aunque pensamos que ésta es muy prometedora.

Simon y Waldo, al centrar el campo teórico de la administración pública alrededor del concepto de acción racional cooperativa, tratan de darle límites precisos y significación sustancial; están definiendo un concepto abstraído de la realidad, pero que ha sido elaborado teóricamente para describir, explicar y evaluar la conducta de los hombres en la administración pública.

En contraste con la etapa de ortodoxia, en la nueva época no existe una orientación preponderante ni un paradigma que unifique a la comunidad científica. Más bien, los tres enfoques que la integran ostentan fuerzas equivalentes y, en ausencia de un paradigma, tesis esencialmente compartidas. El enfoque de la política pública, prolongación de la disidencia durante la ortodoxia, agrupa a los siguientes autores: Leonard White, John Gaus, John Pffifnier, Marshal Dimock, Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre. La teoría política de la administración pública integra a Dwuight Waldo, Frederick Mosher, Fritz Morstein Marx. Finalmente, la orientación conductista se encuentra encabezada por Herbert Simon, James March y Morton Grozins.

El elemento común que vincula las tres orientaciones es el repudio a la "vieja administración pública", sus principios y concepciones; al mismo tiempo coinciden en el postulado de consolidar el campo de la disciplina sobre la consideración de supuestos políticos. La diferencia, en este sentido, no emerge de la identificación del objeto, sino en la forma de enfocarlo; las dos orientaciones primeras se inclinan por la ubicación del estudio en el marco de la ciencia política, mientras que la tercera lo considera propio de la ciencia del comportamiento. Por lo tanto, las diferencias radicales se aprecian entre los enfoques primero y segundo en relación con el último.

Hasta ahora, al igual que en el capítulo anterior hemos querido omitir un juicio de valor, sin embargo, la pretensión es presentar a cada uno de los autores con sus definiciones y puntos de vista del significado de la administración pública, el cual compartimos en lo referente a su objeto de estudio, así como también al

impacto que ésta tienen en la sociedad. Por otra parte, es importante destacar que el interés que nos ocupa en esta investigación es el referido a la perspectiva que tienen Weber, Simon y Chester Bernal sobre la importancia de destacar la organización administrativa de la administración pública; en especial la de Weber, quién observa, que “la primitiva sociedad patriarcal estaba caracterizada por una estructura indiferenciada; es decir, carente de esferas específicas, cuyos miembros realizaban en común las tareas relativas a su subsistencia y mantenimiento como unidad; en consecuencia, no existía entonces una instancia administrativa especializada, sino una función realizada colectivamente en confusión con otras actividades de la sociedad”³¹.

Dentro del orden político la asociación estatal se erigió como la institución más importante de la sociedad, gracias a la posesión legítima y monopolista del uso de la fuerza física dentro de un territorio, por parte de su cuadro administrativo y de su forma de organización. En su origen, con "la aparición de un cuadro administrativo (y militar) personal del señor, toda dominación tradicional tiende al patrimonialismo para convertirse después en una organización burocrática, impersonal y profesional, que ejerce en la práctica la fuerza física ostentada por el Estado".³² La administración pública, detentadora del poder efectivo, funciona como instrumento legítimo de la dominación política del Estado.

El desarrollo histórico de la administración pública, como se observa en la obra, de Childe, Weber, Wittfogel y Eisenstadt, responde al impulso de la diferenciación para convertirse en un proceso especializado dentro de la esfera política. Desde su origen, como lo muestra Weber la administración pública, aunque condicionada por el modo de producción, se significó por influir en forma determinante sobre la economía y la urbanización; en otras palabras, al desarrollo de la agricultura hidráulica y el avance de la urbanización también estuvo condicionado por la capacidad de organización que emanaba de la administración pública. Si bien la estructura económica, como sustrato social, era en última

³¹Weber Max, **¿Qué es la Burocracia?**, FCE, México, 1976. p. 185.

³² *Ibíd.*

instancia determinante, no es menos cierto que esa misma capacidad que fluía de la administración pública se había convertido en el factor dominante.

La crisis de identidad de la administración pública en los 50s

En la década de los cincuentas la administración pública sufre una crisis de identidad, ya que se confunde el estudio, enseñanza, así como su práctica, emergiendo con ello la incertidumbre entre educar y adiestrar. Esta crisis, a nuestro parecer, es muy bien entendida sin lugar a dudas por: Vincent Ostrom, Peter Savage y Niskanen. Ambos autores perciben la crisis de identidad con el efecto de la insuficiencia dejada por el paradigma de la administración pública de la posguerra.

La confrontación de los teóricos de la administración científica que postulaban que el Estado debería manejarse como una empresa privada y quienes defendían y manifestaban que la administración pública no era simplemente ejecución sino, que era una rama de la ciencia política desemboca en la incoherencia entre teoría y práctica de la administración pública ya que no fue suficiente dicha discusión para dar respuesta a los problemas reales a los que se enfrentaba la administración pública de la época. Así, en ausencia de un paradigma, surgen y florecen múltiples versiones opuestas a la unidad del campo de estudio; en donde el desacuerdo, el caos y la desunión generan dicha crisis. De ahí, que Vicent Ostrom manifiesta que "los años de la posguerra provocaron un cambio del cual el estudio de la administración pública nunca se recobró, ahondándose la brecha existente entre la teoría y la práctica al disiparse la enseñanza como puente que las une: la práctica de una profesión reposa en la validez del conocimiento que se profesa y si el conocimiento está en crisis, el estudio, la enseñanza y la profesión de la administración pública, como sus profesores, investigadores y profesionales, se encuentran también en una "crisis intelectual".³³

³³ Ostrom, Vincent, **The Intellectual Crisis in America Public Administration**, The University of Alabama, Alabama, 1973, pp. 6-8.

La ya desgastada dicotomía política-administración desde el plano ideológico se manifiesta como parte de esta crisis de identidad, incluso el propio Waldo rechaza el concepto de administración pública que había desarrollado y manejado 20 años atrás, inclinándose por que la administración pública sea observada como una profesión técnicamente neutral en relación con la ciencia política, proponiendo con ello la incompetencia de ésta como un dominio continente de la administración pública, planteando la omisión de los fundamentos científicos a favor de una opción práctica.

Por otra parte, Caiden Gerald, argumenta, que hay quienes piensan, que la revolución de la tecnología, la comunicación y las grandes transformaciones mundiales después de la posguerra serían el comienzo real de la administración pública como una disciplina académica, en donde el objeto de estudio de la administración podría ser referido al estudio de las organizaciones humanas...como una disciplina principal,...contener subdisciplinas y podría concentrarse en los aspectos administrativos sólo donde ellos son fundamentales para la comprensión del proceso administrativo.³⁴

Como podemos observar la administración pública nos permite estudiar la comprensión de los medios de acción, no sólo del gobierno, también los del Estado, así como también la de organizaciones políticas, grupos de presión, pero también nos enseña a comprender la capacidad de poder que emana hoy de la sociedad civil que cada vez más intenta integrar su influencia en la toma de decisión del Estado, del gobierno y de la administración pública.

Es por ello, que insistir en la separación de política-administración, así como dejar de un lado o desapercibido la importancia que tiene el proceso administrativo dentro de la administración pública visto éste como lo definió Simon: en donde el comportamiento social en la administración pública constituye una esfera específica de problemas caracterizada por la racionalidad y la cooperación dentro de un orden organizado hacia metas preestablecida. Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las cuales se erige la acción

³⁴ Caiden, Gerald, *In Defense of Public Administration*, en *Public Administration Review*, vol. 24, Núm. 3, Australia, 1965. p.228.

organizada y dirigida no sólo de la administración pública, también la de cualquier organización.

El objeto de estudio de la administración pública bajo el enfoque institucional estatal

El estado del arte de la disciplina ha permitido que algunos autores, como es el caso de Christopher Hood, Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, Luis F. Aguilar y Omar Guerrero, por mencionar sólo algunos han identificado, de acuerdo a los enfoques, escuelas y doctrinas, diferentes objetos de estudio de la administración pública. El primero y de mayor apreciación, es el que identifica a la administración pública como institución estatal o aparato de Estado, ubicándola como una realidad o momento del poder ejecutivo o gobierno de Estado, es decir, dentro de éste enfoque se asemeja a la administración pública como un sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado y a servicio del gobierno del Estado. Dicho weberianamente, es un sistema de acción racional de acuerdo a fines, en donde la administración pública es concebida como una función y el administrador público como funcionario público.

Esta forma de concebir a la administración pública, ha privado y alejado la posibilidad de estudiarla con una identidad propia, original y autónoma. Como función o instrumento dependiente, su origen, existencia, sustancia, estructura, tendencia y destino, dependen del Estado-gobierno. Su ser está en el otro y la administración no es sino la política misma gubernamental en acto o proceso de realización. En el fondo, por ejemplo, para Luis Aguilar, no es posible la distinción de principio ni de hecho entre administración y Estado, entre estructura administrativa y política gubernamental.

No por ello, y retomando a Hegel, la administración pública tiene su real esencia en el *Estado ético* y, para Marx, en el capital. En donde la administración pública es esencialmente la política del Estado y del capital, pero que en ella aparece y existe como algo no político, como no-Estado, no-capital. Sin embargo, sólo mediante ella el Estado y el capital se realizan como orden de dominación

jurídico-ético global y sin fisuras; y por ella el capital se valoriza por entero en toda la sociedad. En suma, la verdad y real existencia de la administración pública es valorización del capital y su dominación política.

Desde este punto de vista, resulta lógico que conocer y explicar científicamente la administración pública significa conocer el Estado y más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen al Estado de derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad.

Desde esta óptica comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y, por ende a la administración pública. De ahí, que para los estudiosos de este enfoque, el meollo de la ciencia de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es históricamente necesario que ella exista.

El objeto de estudio del enfoque institución estatal, ve a la ciencia de la administración pública como una ciencia del Estado, en donde su estructura, función y operación está determinada y contenida por el Estado y su gobierno, por lo que es secundario ó innecesario los estudios que se llevan a cabo sobre el origen, la composición y los tipos de organización; sobre el reclutamiento, circulación, articulación y conflictos entre funcionarios; sobre las características y alcances de la vinculación entre administración y política (gubernamental o de oposición), sobre su constitución como cuerpo o clase política, sobre la ideología característica de los funcionarios, y otros estudios semejantes. En esta línea de pensamiento la cuestión central es el estudio de la *naturaleza* de la administración pública (origen, estructura, función, operación y tendencias) dentro del estudio más profundo de la naturaleza del Estado.

El objeto de estudio de la administración pública bajo el enfoque del proceso administrativo

Como ya lo señalamos, existe otro grupo de estudiosos que no sólo identifican a la administración pública en su enfoque institución estatal, también lo hacen y subrayan que la administración pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional. Es decir, son estudiadas las características institucionales, organizativas y funcionales de la administración pública resaltando el carácter administrativo de la misma.

De ahí, que identifiquemos otro objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública; nos referimos al proceso administrativo, que evidentemente se inscribe en el Estado y ésta normado constitucionalmente en su organización y funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota a ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.

Para este grupo de científicos, el objeto de conocimiento de la administración pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su naturaleza política. Como toda administración deberá conocer sus fines y medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia, etc. En este enfoque, algunos reconocen lúcidamente que la administración pública no puede ser deducida del cuerpo teórico-metodológico de la administración empresarial o productiva ni ser una mera extrapolación de ella, pero no faltan inadvertidos que simplemente la equiparan y asocian indistintamente. Si excluimos a éstos, los primeros no pierden de vista los fines constitucionales del Estado y su actualización histórica en las decisiones y programas gubernamentales, así como tampoco olvidan la originalidad de la organización de la administración pública, su diverso ámbito de acción y la superior complejidad de sus procedimientos y desempeños, en cuanto que su eficiencia y eficacia no depende sólo de la

organización de las acciones de sus funcionarios, sino de la movilización y consenso de grandes sectores de la población ciudadana.

Sin embargo, para esta corriente de teóricos, la administración pública no deja de ser administración, proceso administrativo; y es esto lo que debe ser primordialmente conceptualizado, estudiado y explicado. En su opinión, se debe apuntar que la administración pública está en función de fines políticos, pero que no los realiza políticamente sino administrativamente. Este proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública, y lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para captar con precisión y riqueza la especificidad de su inscripción en las instituciones estatales, así como su identidad y diferencia dentro del conjunto de éstas, destacando con ello la naturaleza administrativa de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y, por ende, proponen una ciencia administrativa.

Proceso de gobierno y administración pública

Es muy cierto que hoy en día una de las principales críticas a la administración pública tiene mucho que ver no con el estudio de la configuración del orden político o las fórmulas racionales y legales que dan sentido a la existencia del Estado, sino a la forma de como se llevan a cabo en la práctica el proceso de gobierno, mismo que tiene que ver con el objeto de estudio de la administración pública. Es decir, bajo el enfoque de la orientación conductista, en donde se postula que la administración es una función consecuente de la política y como función consecuente ejecuta la voluntad política del Estado, del gobierno, pero también la voluntad política de la sociedad en donde la administración pública cuando desempeña dichas funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de programas, hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos. La distinción entre política y administración no es sólo una separación funcional, sino

también una correlación temporal; es decir, “una diferenciación de momentos: decidir primero y practicar después”.³⁵

“El gobierno es un proceso y su identificación con estructuras concretas, vivas, acarrea peligrosa confusión conceptual. Sin embargo, es innegable que aun siendo un proceso, gobierno implica la noción de estructura; esto es, el concepto de estructura no entraña necesariamente congelación o cristalización de elementos, sino condensación relativa, inestable y cambiante de etapas: es un fluir”.³⁶

De ahí, que el gobierno, como política y administración, implica voluntad y ejercicio de poder: primero, estableciendo medidas políticas generales; segundo, activando tales medidas, que inspiran y generan las demandas de aquellos que son afectados por las mismas. La administración pública es la realización de la existencia del Estado como institución y organización. Implicando que ésta sea a través de su forma de organización y administración una fuente de poder, al igual que el Estado y la clase gobernante, en donde el Estado se reclama como el monopolio legítimo de la fuerza física y administrativa. Conforme lo procedente, el poder, objeto de la ciencia política, es también el objeto de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal. La administración pública, al ejercer la dominación efectiva o, en su caso, mantener latentes las expectativas y hábitos de obediencia, lleva a la realidad la existencia del Estado y marca aquello que es inherente al Estado mismo: clases o grupos divididos por la frontera del poder, por la jerarquía que separa a gobernantes y gobernados. Al ejercer la explotación o, en su caso, garantizar y proteger esta misma por parte de particulares, asegura la producción de una plusvalía que resguarda la existencia de la sociedad como un todo.

³⁵ Guerrero Omar, **Teoría administrativa de la ciencia política**, Harla, México, 1976, p.76.

³⁶ *Ibidem*.

Problemas que plantean la definición y estudio actual de la administración pública

A partir de la evolución que han tenido los estudios sobre la administración pública en diferentes partes del mundo, se puede percibir los problemas que plantea su definición para estudiar y responder a los siguientes aspectos: El primero, es saber si la administración pública tiene como objeto únicamente la administración pública o si ésta debe englobarse dentro del estudio de las organizaciones privadas, en cuyo seno existen igualmente aspectos administrativos. El segundo, se refiere al lugar que debe ocupar el estudio del derecho y particularmente el derecho administrativo al tratarse de la administración pública que funciona en un marco legal y de libertades públicas.

Pareciera, que en el momento actual no hay acuerdo sobre ninguno de los puntos señalados; es decir, ni sobre el objeto, naturaleza y estudio de la administración pública. Por ejemplo los teóricos de la administración de negocios. Ésta corriente, insiste fundamentalmente en las analogías existentes entre el sector público y el sector privado, se preocupa poco de los asuntos jurídicos y concibe sobre todo a la administración pública como la búsqueda de las condiciones de una administración eficaz. La corriente psicológica incluye igualmente en el campo de sus investigaciones todas las organizaciones públicas o privadas, pero se preocupa menos de mejorar su funcionamiento que de poner a la luz del analista las relaciones humanas y de poder que se entre mezclan en su interior. Por otra parte la corriente institucional, resultado de la concepción jurídica tradicional, insiste en la especificidad de la administración pública y en la importancia que reviste el derecho administrativo en su funcionamiento, pero afirma también, por otro lado, que la ciencia administrativa debería permitir corregir las deficiencias del sistema, sugiriendo las reformas administrativas pertinentes.

Ante tal cuestión, cualquier tentativa por definir de manera coherente a la administración pública, requiere, en consecuencia, establecer de manera clara y precisa tres aspectos: definición, naturaleza y objeto de la administración pública.

Es importante hacerlo ya que a través de los años el desarrollo que ha tenido el pensamiento administrativo se ha dado en contextos y épocas en países diferentes. A ello contribuye también el hecho de que se han establecido influencias recíprocas entre las diferentes concepciones y corrientes doctrinales, lo cual ha provocado una multiplicación de definiciones de la administración pública.

En el corazón de estas ideas se encuentran las consideraciones polémicas sobre la concepción de la administración pública como ciencia, técnica o arte³⁷, como disciplina científica y como función o, mejor dicho, conjunto de funciones que se aplican indistintamente a las organizaciones de cualquier género: públicas y privadas.

Sin embargo, independientemente de la diversidad expuesta, consideramos indispensable establecer como marco de referencia para el estudio de la administración pública algunas de las definiciones.

En términos generales, podemos decir que prácticamente todas las definiciones de la administración pública se encuentran en tres diferentes rubros:

1. La administración pública como estructura
2. La administración pública como función
3. La administración pública como disciplina científica

En donde la primera caracterización, está fundamentada a partir de la influencia de la ciencia jurídica y describe “estáticamente” al aparato administrativo gubernamental. La segunda conceptualización, en cambio, parte de una perspectiva dinámica y define a la administración pública como proceso; como un accionar continuo de este aparato para satisfacer las demandas de la colectividad. Por último, la consideración de la administración pública como disciplina científica autónoma.

Así, tenemos que para el primer caso la consideración de la administración pública como: el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es

³⁷ Lynn, Laurence, E.,JR., **Managing the Public's Business. The Job of the Government Executive**, Harper, New York, 1981.

relativo a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la constitución y las leyes.

En el segundo rubro, desde una concepción más dinámica, podemos citar a Woodrow Wilson, quien en su artículo sobre el estudio de la administración pública en 1887, hace la conceptualización de la administración pública en su caracterización dinámica cuando nos propone que: "...la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo, el operante, el más visible aspecto del gobierno."³⁸

En 1937, otro autor estadounidense clásico, Marshall E. Dimock, concibe a la administración pública a partir de su esencia proponiendo que: "la administración se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable, juntos forman la síntesis que se llama administración"³⁹.

En 1950, y con un enfoque nuevo de política pública, Leonard D. White, describe en sentido amplio el objeto de estudio de la administración pública: "la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política (pública) del Estado.. Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de la política (pública) del Estado"⁴⁰.

En una concepción más amplia, que las anteriores, se encuentra la de Simon, Smithburg y Thompson, quienes incluyen los diferentes niveles de gobierno, así como la función administrativa de otros órganos del Estado (Legislativo y Judicial): "administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los

³⁸ Woodrow Wilson

³⁹ Marshall E. Dimock, *The Study of Administration*, EU, APSR, 1947, p. 31.

⁴⁰ Leonard D. White,

estados, las corporaciones del gobierno y otras entidades de carácter especializado”⁴¹.

En cuanto, a la concepción de la administración pública como disciplina, podemos considerar de entre otros a Luther Gulick, quien define a la administración pública como: “aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con la rama legislativa y judicial. La administración pública es, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales”⁴². En el contexto de la ciencia administrativa en Europa, Mauricio Duverger propone la siguiente definición: “la ciencia administrativa es la rama de la ciencia política que estudia la organización y el funcionamiento de las administraciones (públicas). Es la ciencia política que estudia la actividad de los administradores. Su objeto es idéntico al del derecho administrativo pero lo estudia de otra manera, bajo otro ángulo; en lugar de limitarse al estudio del aspecto jurídico de la administración examina su funcionamiento de hecho”⁴³.

Como se puede apreciar, podemos agrupar dos diferentes enfoques de concebir a la administración pública, la primera, que esta relacionada con el aparato administrativo y la segunda, por el comportamiento de los agentes y la acción derivada de la propia administración. Sin embargo la pertenencia de la administración pública a la organización estatal le confiere un papel específico estrechamente ligado a la función del establecimiento del orden que cumple el Estado en una sociedad en la cual se enfrentan clases y grupos sociales con intereses económicos, políticos y sociales divergentes, y en ocasiones opuestos. Esta función reguladora de establecimiento del orden social adopta modalidades diversas, ya sea técnica, económica, política o ideológica, entre otras. Pero es precisamente la función represiva del Estado, en cuanto a que detenta el monopolio de la coerción o coacción organizada, lo que le convierte en una

⁴¹ Simon, H., Thompson, V., Smithburg D., **Public Administration**, Transaction Publishers, New York, USA, 1991, p.7.

⁴² Luther Gulick,

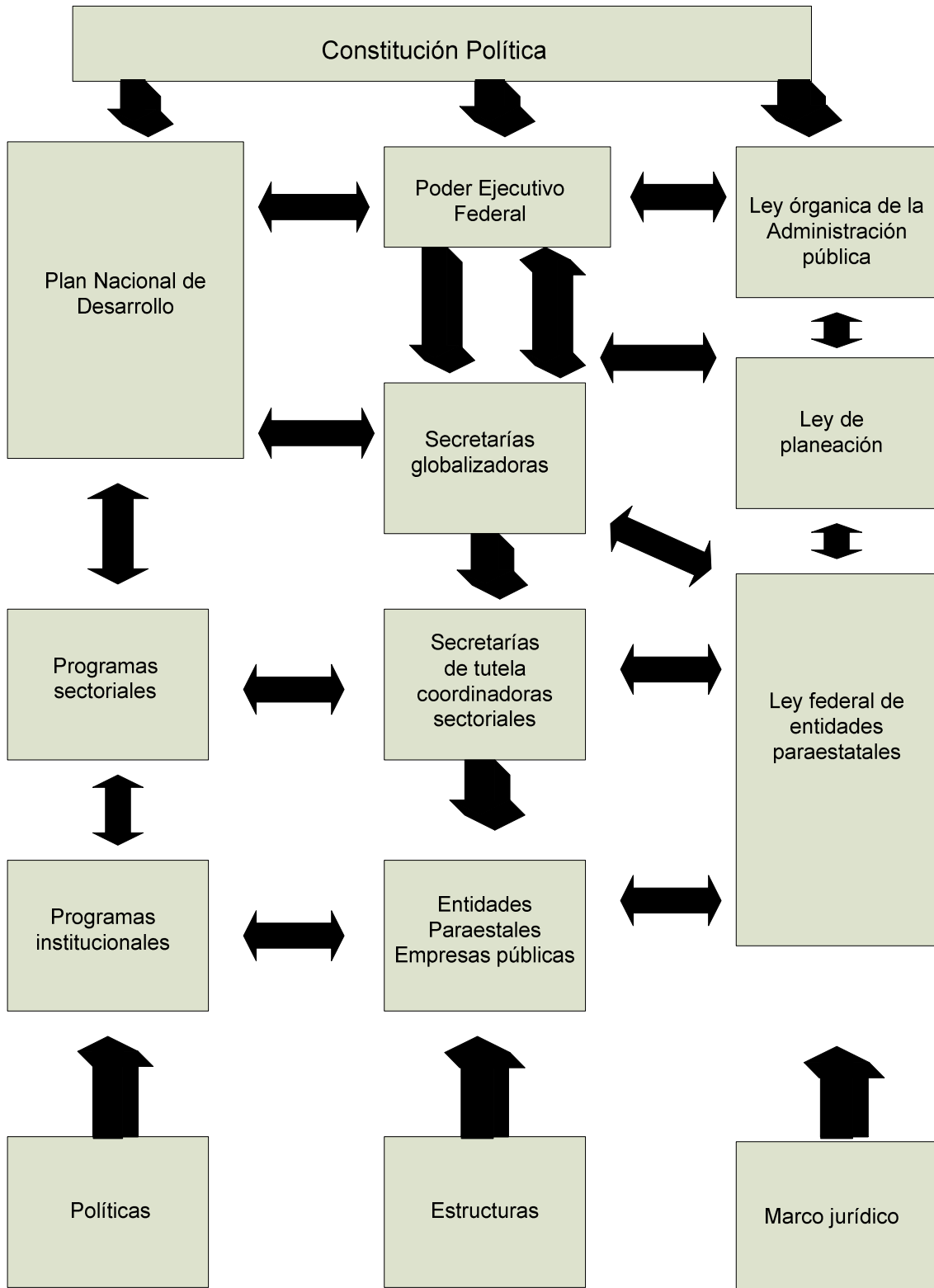
⁴³ Duverger Mauricio,

institución y organización específica, deferente a cualquier otra. No obstante estas características, no impide que la administración pública sea estudiada como un conjunto de instituciones y organizaciones con metas y objetivos específicos. Ciertos aspectos de su funcionamiento son el interés de explicar en esta investigación a través del enfoque neointitucionalista y organizacional.

La propuesta metodológica aplicada a la administración pública

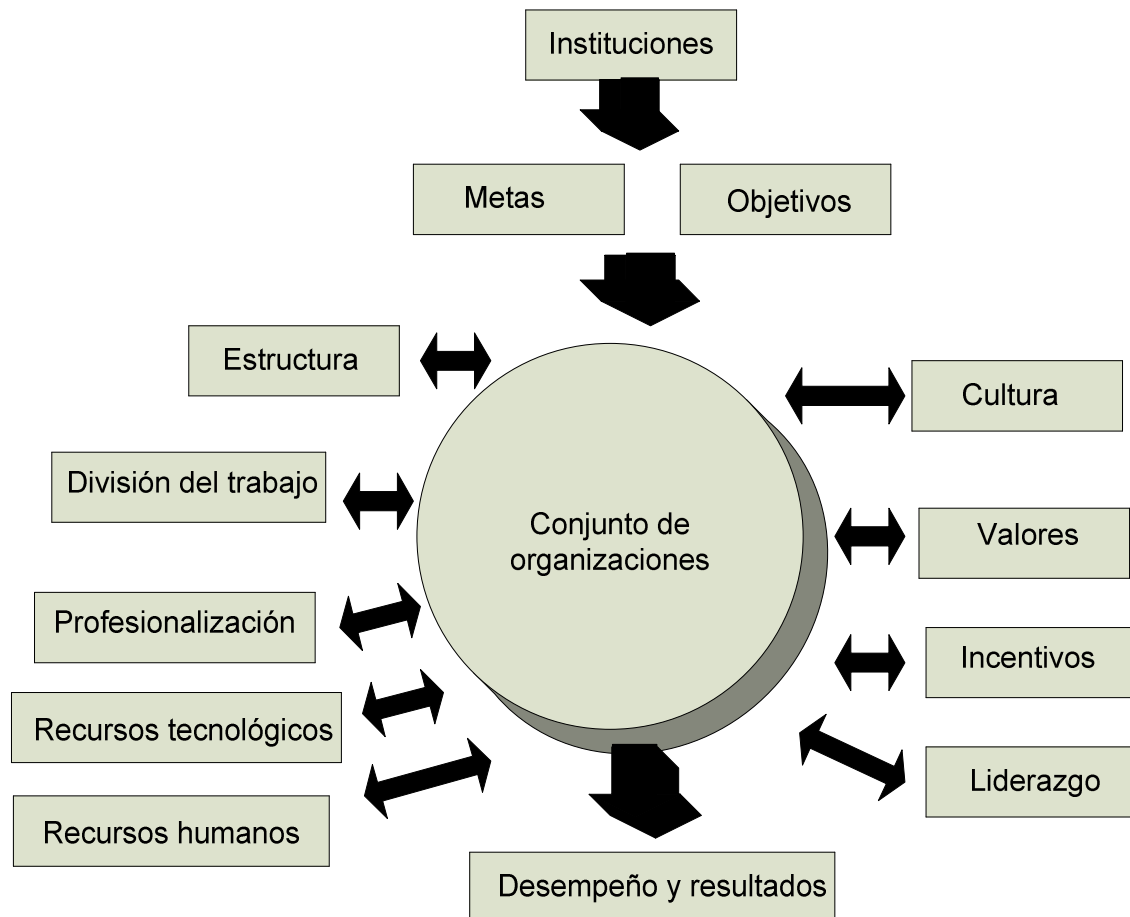
De acuerdo a la metodología que propusimos en el primer capítulo, podemos analizar a la administración pública a través del enfoque de la teoría neoinstitucional y de la teoría de la organización, con el primer enfoque podemos decir que la administración pública es un conjunto de instituciones que están determinadas por la ley, dicha ley será la base en la que actúan los servidores públicos y está determinada por el poder legislativo. A manera de ejemplo presentamos el siguiente cuadro:

La parte institucional (Ley, reglas del juego)



Como podemos observar en el cuadro, tenemos un ejemplo de la parte institucional de la administración pública federal en México, referido en primer instancia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la deposita en el Poder Ejecutivo, y sustentada por la Ley orgánica de la administración pública federal, sujeta al plan nacional de desarrollo y compuesta por programas, leyes y reglamentos. Sin embargo, y de acuerdo a nuestro planteamiento, una institución genera una organización, arenas o estructuras en las cuales los individuos realizan sus intercambios diarios de acuerdo a metas y objetivos institucionales.

La parte organizacional (conjunto de individuos)



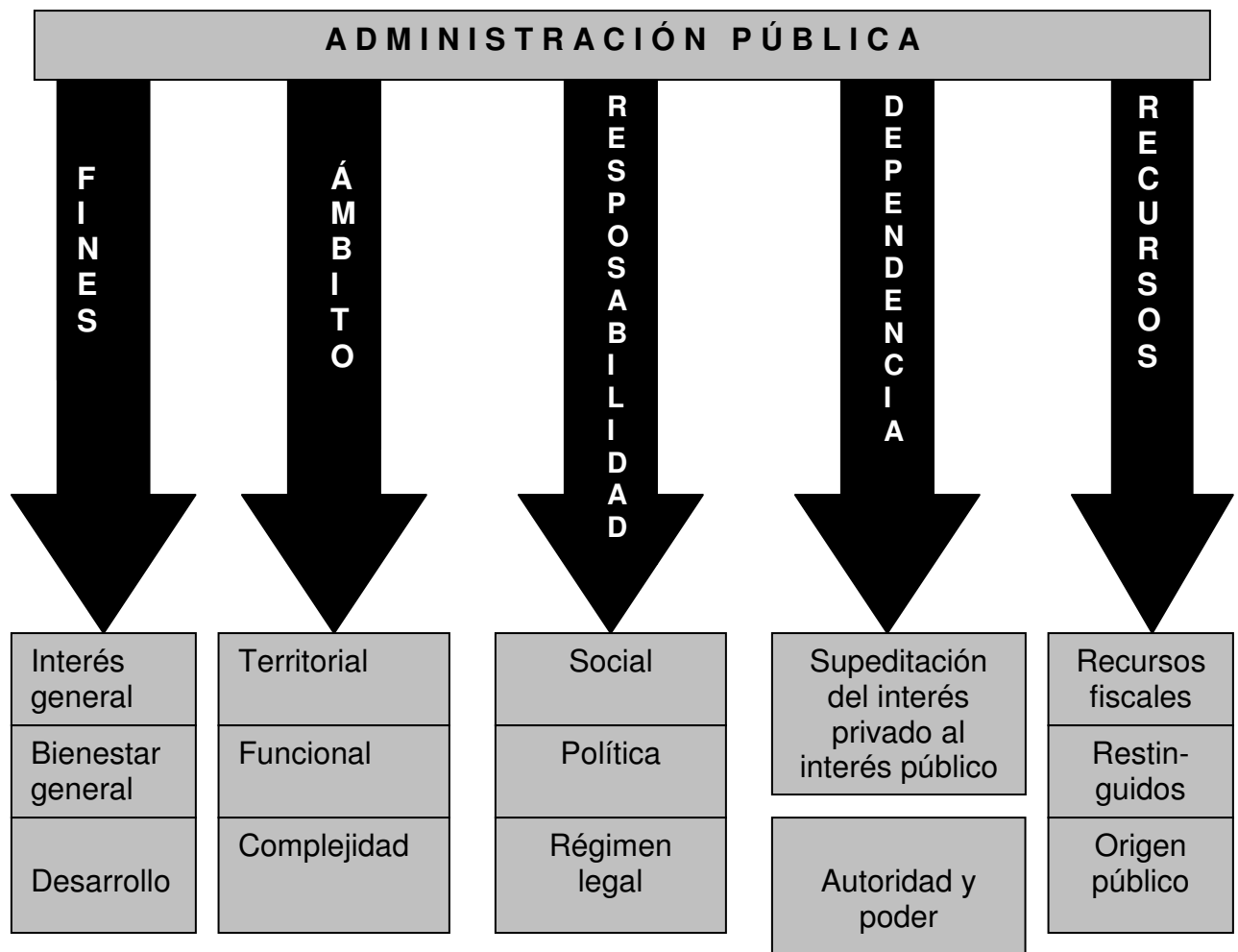
Uno de los argumentos más sólidos de José Ayala Espino, es la importancia que tienen las instituciones (entendidas, como las reglas del juego) para el desarrollo económico, político y social de un Estado o país⁴⁴. Sin embargo, para nosotros, no solamente las instituciones pueden generar dicho desarrollo, también sus organizaciones y su forma de organización deben ser consideradas para complementar dicho desarrollo. Durante esta investigación, hemos argumentado que existe una diferencia entre institución y organización, pero también hemos analizado la dialéctica que se da entre ambas. De ahí que si una es importante para el desarrollo la otra también.

Como se describe en el primer cuadro, las reglas del juego son muy importantes para generar incertidumbre y claridad, el segundo cuadro, nos muestra que para poder cumplir y darle vida a la institución, es necesario conjuntos de organizaciones y modelos de organización.

Para poder cumplir con metas y objetivos institucionales, es necesario que organizaciones y modelos de organización estén diseñados de manera congruente mediante, estructuras, capital humano, cultura, valores, incentivos, liderazgo, profesionalización, etc. Ambos enfoques, el neoinstitucional y el organizacional nos brindan una beta muy importante de análisis para repensar a la administración pública.

Si consideramos a la administración pública como un conjunto de instituciones y organizaciones, sin alejarnos de su naturaleza y objeto de estudio (analizados anteriormente), podemos decir, que instituciones y organizaciones son importantes para el desarrollo económico, político y social de un país, de ahí que nuestro interés en éste trabajo, es el de argumentar, que uno de los factores por el cual el Estado, el gobierno y la administración no cumple con sus principales funciones, es por un problema en su modelo de organización de sus organizaciones.

⁴⁴ Ayala Espino, José,



Es importante precisar, que el propósito de nuestra investigación, no es replantear a la administración pública a partir de sus fundamentos teóricos, de hecho, la idea de este capítulo, es mostrar el estado del arte de la disciplina y concluir que aunque existen varias corrientes doctrinales y de pensamiento, la mayoría converge en su objeto y naturaleza. Lo que pretendemos, es replantear a la administración pública desde los enfoques neoinstitucional y organizacional, tomando la variable de su modelo de organización y como este puede contribuir o obstruir a su objeto, sin deslindar los valores de la administración pública por la práctica (la acción). Por ello en el siguiente capítulo hacemos un análisis de la importancia que tiene el modelo de organización en las organizaciones para cumplir con metas y objetivos institucionales.

VI. La importancia del modelo de organización de una organización para el cumplimiento de metas y objetivos institucionales

Como se ha señalado en capítulos anteriores y de acuerdo a nuestra hipótesis de investigación, uno de los factores o variables que afectan de forma determinante las funciones primordiales del Estado Latino Americano, pero en especial, el mexicano, es el modelo de organización¹ de sus organizaciones.

Para poder construir nuestro objeto de estudio, se propuso en el capítulo primero una metodología de análisis, en el capítulo segundo y tercero, se planteó los enfoques de estudio institucional y organizacional, lo cual, nos permitió que en el capítulo cuatro y cinco se analizara al Estado y a la administración pública bajo dichos enfoques de estudio. Estos cinco capítulos nos han permitido llegar a la “confrontación” de dos modelos de organización, por una parte el modelo de organización burocrático weberiano y segundo el modelo de organización orgánico.

Para desarrollar éste capítulo, es necesario resaltar de forma sintetizada a manera de hilo conductor lo expuesto anteriormente. Lo primero y más importante, es el análisis que refiere a que institución y organización son dos cosas distintas, sin embargo una es complementaria a la otra y nacen de un proceso histórico social, y están determinadas por el tiempo y el espacio; es muy importante resaltarlo debido a que cuando hablamos de institución se ha referido a la norma,

¹ Es importante precisar que cuando nos referimos a un modelo de organización de la organización, ya no hacemos referencia al conjunto de individuos que articulan sus esfuerzos para alcanzar metas y objetivos organizacionales, más bien, es la forma en que se estructura una organización para que sus integrantes puedan cumplir esas metas y objetivos institucionales.

la ley, las reglas del juego, que son institucionalizadas por “la sociedad”. La organización en cambio, es el conjunto de individuos que se unen, asocian y conviven para lograr metas y objetivos específicos. Ambas, institución y organización son influenciadas y en muchos casos determinadas por la cultura, las costumbres, los valores y el contexto, y su evolución son parte de un proceso histórico social.

En este campo de lo histórico social, Castoriadis se hace una pregunta, ¿qué es lo que mantiene unida a una sociedad?

Según Castoriadis, lo que mantiene unida a una sociedad es desde luego su institución, la suma total de sus instituciones particulares, a lo que él llama “la institución como todo”, normas, valores lenguaje, instrumentos, procedimientos y métodos para tratar con las cosas y hacer cosas². Dichas instituciones prevalecen sólo cuando se asegura su validez efectiva, y en algunos casos a través de la coerción y las sanciones, así como también a través de la adhesión, el apoyo, el consenso, la legitimidad y la creencia.

De acuerdo a sus normas. La institución produce individuos que, según su estructura, no son sólo capaces, sino que están obligados a reproducir la institución que los engendró. La ley argumenta Castoriadis, “produce de tal forma elementos, que el funcionamiento real de éstos se incorpora a ella y la reproduce, perpetúa la ley.

El individuo social se constituye así interiorizando el mundo y las significaciones creadas por la sociedad- interiorizando explícitamente fragmentos importantes de ese mundo e implícitamente su totalidad virtual por las alusiones interminables que unen magnéticamente cada fragmento de ese mundo con los otros³. Es por ello, dice Castoriadis, que la vertiente social de este proceso es el conjunto de las instituciones donde baña constantemente el ser humano desde su nacimiento, y en primer lugar el otro social, generalmente pero no ineluctablemente la madre, que se ocupa de él, estando ya él mismo socializado de una manera determinada, y el lenguaje que este otro habla. Desde un punto de

² Castoriadis, Cornelius, La institución imaginaria de la sociedad, Le Senil, París, 1975.

³ Ibidem.

vista más abstracto, se trata de la “parte” de todas las instituciones que apuntan a la enseñanza, la educación de los recién llegados- lo que los griegos llamaban *paideia*: familia, clases de edad, rito, escuela, costumbres y leyes, etc.”⁴.

Las instituciones argumentan March y Olsen, definen las identidades de los individuos, grupos y sociedades, lo cual significa pertenecer a un colectivo específico⁵.

Como lo asentamos en los capítulos segundo y tercero, vivimos en un mundo de instituciones y organizaciones: la familia, la escuela, las religiones, los bancos, los medios masivos de comunicación, etc. Sin embargo, el objeto de estudio de esta investigación son las instituciones y organizaciones del Estado, que en palabras de Castoriadis, “el Estado es típicamente una institución segunda, cuya creación histórica casi se puede fechar y localizar”⁶ ; a saber es una organización jerárquica con delimitación de las regiones de la competencia. Esta definición cubre la inmensa mayoría de las organizaciones estatales conocidas.

Por otra parte la definición de organización analizada en el tercer capítulo, refiere a esta, como una unidad coordinada formada por un mínimo de dos personas que interrelacionan para alcanzar un objetivo o conjunto de objetivos comunes, establecidas por reglas del juego, es decir, leyes, reglamentos, procedimientos, etc. Es en la organización donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y aplican, donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. En el cual, los marcos de interacción y regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.

Hemos señalado que las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas. Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas

⁴ Ibidem.

⁵ March, G., James y Olsen, P., Johan, El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, F.C.E., México, 1997, p. 62.

⁶ Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, México, 2002, p. 57

interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sin número de actores al amparo de reglas, cursos y formas organizativas.

La importancia de la variable organizacional. Eficiencia y eficacia en el desempeño de las organizaciones del Estado

El propósito de este capítulo, está dedicado a esas formas organizativas, que hemos denominado modelo de organización de la organización. Las ordenanzas del poder nunca son lineales. Los actores las interpretan desde distintos ángulos, y uno de ellos es el modo de organización, el cual permite a los individuos que conforman una organización alcanzar metas y objetivos institucionales. Las grandes iniciativas políticas, las determinaciones legislativas, las transformaciones de reglas formales, procesos, los intentos derivados de políticas públicas, se “entroncan” con procesos complejos de implementación y movilización de estructuras organizacionales. Según David Arellano, tales estructuras no pueden ser vistas siempre como instrumentos manejables, obedientes a racionalidades y órdenes precisas y claras⁷.

La mayor parte de las soluciones que se han planteado para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, han estado siempre encaminados a reformas administrativas. Estas reformas se conforman casi siempre a la moda de su tiempo: en la etapa de predominio de la concepción jurídica de la administración, se creía que todo tenía que ser regulado exhaustivamente por leyes y por ello los cambios en el sector público se vinculaban a los cambios del marco jurídico. Pero la insuficiencia de este planteamiento la plasmó Michel Crozier en su libro, “No se cambia la sociedad por decreto”. Después en la década de los ochentas frente a los grandes éxitos de las empresas privadas, tomó fuerza la idea de que la clave estaba en la importancia de las técnicas de las empresas privadas para conseguir más eficiencia organizativa en las organizaciones públicas.

⁷ Arellano, David y Cabrero Enrique, **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 11.

Estas reformas tenían algo en común, son ejemplos de lo que entendemos como racionalidad administrativa. De esta idea sale un modelo mental, ya sea desde una perspectiva gerencial o sea desde una perspectiva del derecho público.

Las técnicas de reforma basada en la racionalidad administrativa tienen otro aspecto en común: no funcionan si éstas no se complementan de dos elementos fundamentales: cambio institucional y cambio organizacional. El cambio sostenible en las organizaciones del sector público no se consigue a través de simples reformas administrativas, ni mucho menos de reformas institucionales, para lograr cambios más profundos y que repercutan en eficiencia y eficacia en los resultados de la administración pública es el referido a su modelo de organización.

La formalidad de la ley que brindan las instituciones del Estado a sus organizaciones es una variable sustantiva pero no definitoria, ya que las organizaciones del Estado generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, con intereses personales y de grupos, que tienen que ser atendidos por las variables estructurales y organizacionales de la organización.

Las promesas de lo que podríamos llamar la revolución gerencial en mejora de las organizaciones de la administración pública, fueron promesas que, a decir verdad, no pudieron ser cumplidas sólo a través de la reforma managerial, y esto se debe a la conclusión de nuestra hipótesis, la gerencia no es un modelo de organización, sino un modelo de dirección, y cualquier modelo de dirección tiene que apoyarse en una estructura y un modelo de organización que le permitan cumplir con metas y objetivos institucionales.

Ninguna revolución gerencial por importante que sea, puede resolver los dilemas fundamentales de la gobernabilidad de las sociedades actuales, tampoco la formalidad de la ley que brindan las instituciones del Estado. Es necesario poner énfasis a la estructura y modelo de organización de las organizaciones del mismo.

Las organizaciones del Estado son duales, se deben a una doble lógica: nacen predeterminadas, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados. A la vez continúa siendo organizaciones por sí mismas, con su vida interna, su cultura, su costumbre, su contexto. El sueño de muchas

teorías administrativas, es encontrar el mecanismo para que la administración pública sea eficaz y eficiente, pero pocas veces se analiza y estudia como funcionan las organizaciones, es decir, como la cultura, la costumbre, el contexto y su vida interna influyen en la obtención de resultados institucionales.

La dualidad de las organizaciones Estatales, argumenta David Arellano, se encuentra en el hecho que son: “organizaciones formal y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización”⁸.

El enfoque de la teoría de la organización propuesto en el tercer capítulo para analizar las organizaciones del Estado, del gobierno y su administración nos ha permitido explicar cómo funcionan las organizaciones. En este capítulo hablaremos de la importancia que tiene el modelo de organización de una organización, y nuestro punto de partida, es el de la organización burocrática weberiana.

La organización burocrática

Como se mencionó al principio de esta investigación, el punto de partida para analizar el modelo de organización de una organización son los trabajos del sociólogo alemán Max Weber. Es claro que Weber es, sin duda, considerado como el autor que aportó a los estudios de la organización el marco conceptual más relevante para entender las realidades organizacionales en los últimos años con el desarrollo de su teoría de la burocracia⁹. También es cierto que los estudios de Weber se han empaquetado dentro de la corriente funcionalista norteamericana gracias a las traducciones que de sus trabajos que realizará

⁸ Ibidem. p. 12.

⁹ Dentro de esta escuela destacan numerosos autores que fueron influenciados por Weber, dentro de los cuales podemos mencionar a Robert K. Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Peter M. Blau, Richard Scott, Reinhard Bendix y Robert Michels, entre otros.

Talcott Parsons despojándolos de su complejidad, ya que sólo presenta una visión parcializada de su obra¹⁰.

La organización burocrática, como forma peculiar de administración, era considerada por Weber como el desarrollo más importante de la sociedad moderna industrial, susceptible de desarrollarse en el Estado moderno y en todas aquellas organizaciones, de lo que él llamó el capitalismo racional¹¹. Esta forma de organización se basa en una peculiar forma de racionalidad, entendida como la adecuación de medios a los objetivos que se pretendan, lo que garantiza la máxima eficiencia en la organización entendida como personas y actividades en la búsqueda de dichos objetivos. Así, el modelo de organización burocrático se rige por leyes (reglas del juego), las cuales deben de ser impersonales, de ahí que la organización debe basarse en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir. Con esto, lo que el modelo de organización buscaba era lograr una estructura de control interno en las organizaciones modernas, mediante el establecimiento de la autoridad legal- racional como fundamento de orden en dichas organizaciones, concretando en su aceptación por parte de todos los miembros mediante su compromiso y obediencia.

Lo que podemos destacar como punto de partida para el análisis del modelo de organización burocrático son las categorías weberianas de asociación, cooperación, orden, organización, jerarquía y autoridad que están presentes en el desarrollo de la teoría de la organización. Por lo tanto para Weber el modelo de

¹⁰ **Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas M.**, FCE, México, 2003. Ibarra Colado Eduardo, *Notas para el estudio de las organizaciones a partir de la reflexión crítica de la teoría de la organización*, en Eduardo Ibarra Colado y Luís Montañó Hirose (comps), Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1991.

¹¹ El concepto de capitalismo racional se define de los seis puntos que Scout, plantea al comparar los sistemas racionales y los sistemas patrimoniales, esto es: la especialización de tareas, la jerarquía en la autoridad, el sistema de reglas, la impersonalidad, las calificaciones técnicas para la elección y compensación de los administradores y la posibilidad para los administradores de hacer carrera en la organización. Scout, W.R., *Organizations, Rational, Natural and Open Systems*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1981.

organización burocrático era el tipo más puro de dominación racional en el sentido de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad.

La importancia de la propuesta burocrática weberiana, es que propone el fundamento teórico para el estudio de las organizaciones lo cual refleja el establecimiento de la relación existente entre racionalidad y eficiencia, al igual que enfatiza el papel del avance tecnológico en la conformación estructural, destacando los conceptos de formalización, estructuración y control. A final de cuentas y como se analizó en el tercer capítulo, el concepto de organización remite fundamentalmente a la idea de orden, lo cual marca su desarrollo, y este orden es consecuencia de leyes fijas cuyo conocimiento permitiría predecir los comportamientos organizacionales.

Sin embargo, los planteamientos derivados del modelo ideal burocrático weberiano (única y mejor forma de organización e inevitabilidad del mismo, por ejemplo), vinieron a construir la fuente de un debate que se desarrollaría desde una nueva perspectiva preocupada por el conocimiento y la explicación de las organizaciones.

Esta perspectiva se enmarcó en el campo de la sociología, ámbito desde el cual el análisis de las organizaciones fue abordado desde sus distintos aspectos: la estructura, el proceso decisorio, las relaciones de poder, la comunicación y la tecnología, utilizando distintas orientaciones metodológicas tales como el estructural funcionalismo, el positivismo lógico y la teoría de sistemas.

Es importante considerar que frente a la propuesta burocrática de Weber en el ámbito de la teoría de la organización, reducida sólo al modelo burocrático ideal (descontándose todo su contenido político y utilidad metodológica), se generó todo un debate, ya que no se consideró la importancia de las estructuras informales, el contexto externo, así como los factores de comportamientos humanos, y su influencia al desempeño de la organización. Sin embargo, y como punto de partida se analizará las características más relevantes del modelo de organización burocrático planteado por Weber, resaltando que dicho modelo, con todas sus carencias, no es ni ha sido (en el caso de las organizaciones del Estado

mexicano) un modelo de organización para las organizaciones del Estado, del gobierno y de su administración.

Características del modelo de organización ideal burocrático weberiano

Se ha resaltado, que desde el punto de vista weberiano no solamente el Estado moderno, sino cualquier organización para poder reproducir capital, poder y ejercer autoridad debían tener una forma de organización que les permitiera cumplir con sus metas y objetivos. A esta forma de organización Weber la llamó modelo de organización burocrática. En opinión de Weber, la estructura burocrática era superior a cualquier otra en cuanto a precisión, estabilidad, rigor disciplinario y fiabilidad. Por consiguiente, el modelo de organización burocrático permite llegar a un alto nivel de aciertos al predecir los resultados que obtendrán los jefes de la organización y quienes actúan en ellas. Para Weber, “La forma de organización burocrática, comparada con otros tipos de organización, es lo mismo que la máquina con relación a las formas de producción no mecanizadas.”¹²

Según Weber, el modelo de organización ideal burocrático debería de presentar las siguientes características para obtener los máximos beneficios:

- Nivel de mando inquebrantable, ya que debe existir una cadena de mando jerarquizada que someta a la subordinación incondicional a cualquier funcionario o trabajador de la organización, y cada uno de los miembros o dependencias de la organización debe ser responsable del trabajo que se le encomiende, ante un dirigente, y sólo ante ese dirigente. Y sólo la cúpula jerárquica de la organización es la responsable de decisiones equivocadas. Por lo que Weber enfatiza que “un funcionario- digámoslo una vez más- que recibe una orden en su opinión equivocada, puede- y debe formular reparos. Pero si el superior jerárquico la mantiene a pesar de ello, entonces el deber del funcionario, y no sólo su deber sino también su honradez, están en ejecutarla como si correspondiera a su convicción, mostrando con

¹² Weber, Marx, **Essays in Sociology**, Oxford University Press, New York, 1946, pg. 168.

ello que su sentido del deber inherente al cargo está por encima de su amor propio. Sin esta disciplina, moral en el sentido más amplio del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo.”¹³

Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. Este sistema permite que los gobernados puedan apelar, mediante procedimientos preestablecidos, la decisión de una repartición inferior a su autoridad superior. Un alto desarrollo del tipo burocrático lleva a una organización monocrática de la jerarquía de cargos. El principio de autoridad jerárquica de cargos dice Weber, se da en cualquier estructura burocrática: en las estructuras estatales y eclesiásticas, en las grandes organizaciones partidarias y en las empresas privadas. Carece de importancia para la índole de la burocracia el que su autoridad se considere "privada" o pública”¹⁴.

- Todas las tareas deben de dividirse entre puestos de trabajo especializado. Ya que gracias a la especialización, sus titulares se convierten en expertos en su trabajo y la dirección puede hacerles responsable del eficaz desempeño de sus tareas, evitando con ello la duplicidad de las mismas.
- Cada tarea se debe realizar de acuerdo con un sistema de normas abstractas, a efectos de garantizar la uniformidad y la coordinación de las diferentes tareas a realizar. La razón para seguir esta práctica radica en que permite que la dirección elimine cualquier margen de incertidumbre en cuanto a la ejecución de una tarea, que pudiera deberse a diferencias personales.
- “La separación del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios o trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración”¹⁵. Cada uno de los empleados de la organización se relaciona con los demás empleados y clientes de un modo impersonal y formal, manteniendo una

¹³ Weber, Max, **Economía y sociedad**, FCE, México, 1974, Pág. 1076.

¹⁴ Weber, Max, ¿Qué es la Burocracia?, Editorial la Pleyade, Buenos Aires, Argentina, 1977, p.10.

¹⁵ Weber, Max, **Op., Cit.**, Pág. 1060.

distancia social tanto con sus subordinados como con sus clientes. El objetivo de esta práctica es garantizar que ni la personalidad ni el favoritismo interfieran de algún modo que pudiera ser contrario a la eficacia, en lo referente al logro de objetivos de la organización.

- El empleo en el modelo de organización burocrático debe basarse en un sueldo fijo, en las aptitudes técnicas y el trabajador o funcionario debe estar protegido contra cualquier posible despido arbitrario. De igual modo, los ascensos se basan en la antigüedad, en el profesionalismo y en un servicio civil¹⁶ de carrera.

Para Weber, “toda empresa de dominio que requiere una administración continua, necesita por una parte la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración. El cuerpo administrativo, que representa externamente a la empresa política de dominio lo mismo que cualquier otra, no se halla ligado a la obediencia frente al detentador del poder por aquella sola representación de la legitimidad, sino además por otros dos medios que apelan directamente al interés personal: retribución material y honor social. ... En el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone. En el Estado actual, dice Weber, la separación del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo... ”¹⁷.

¹⁶La organización moderna del servicio civil separa, en principio, la repartición del domicilio privado del funcionario y, generalmente, la burocracia considera a la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada, Weber, Max, ¿Qué es la Burocracia?, Editorial la Pleyade, Buenos Aires, Argentina, 1977, p.11.

¹⁷ Weber, Marx, Op., Cit., p.1058.

De ahí, que el Estado como un ente abstracto no puede cumplir su cometido sino es a través de sus instituciones y organizaciones, por eso, la mayoría de las constituciones políticas de los Estados describen y establecen como se conforman dichas instituciones y organizaciones del Estado. Sin embargo, cabe destacar que para Weber el verdadero dominio del Estado moderno, y de las grandes empresas recae en sus organizaciones a través de su administración diaria y cotidiana de funcionarios con sueldo, asenso y pensión, en la separación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica.

Lo que nos está planteando Weber, es que para que el Estado moderno pueda reproducir el capital, mantener su poder y ejercer su autoridad debe adoptar un modo de organización que sea racional, sistemático, que cuente con una jerarquía, subordinación, división del trabajo, profesionalización, servicio civil de carrera, archivos y emancipación de los medios de administración (para el caso de las organizaciones del Estado y emancipación de los medios de producción para las organizaciones privadas), ha está forma de organización Weber la denomina modelo de organización burocrática; modelo que tiene que ser implementado en las grandes empresas transnacionales, así como en las empresas con alto grado de complejidad.

Es importante subrayar, sin afán de querer ser repetitivos, que aunque Weber no haya considerado de manera determinante la importancia de las estructuras informales, de los factores externos y internos de la organización, así como los factores de comportamientos humanos, su influencia al desempeño de la organización, no significa que la esencia que determina el modelo de organización burocrática no esté presente en otras formas o modelos de organización. Esta idea la desarrollaremos más adelante, por ahora analizaremos el modelo de organización orgánico.

El modelo de organización orgánico

Este modelo de organización está compuesto por estructuras que se adaptan a condiciones no estables. En ella existe una redefinición continúa de tareas y la participación de cada miembro va más allá de su responsabilidad. El control en este modelo de organización se estructura de forma mucho más complicada que el burocrático weberiano ya que está formado por una red complicada de autoridad y comunicación. La localización del conocimiento aparece en todas partes.¹⁸

Las comunicaciones son numerosas y laterales, generalmente son informaciones, opiniones, consejos, consultas y no órdenes. El conocimiento técnico es mejor apreciado que la lealtad, y los individuos se valoran más en función de su contribución a los objetos globales de la organización.

Así como lo ha señalado Lawrence y Lorsch,¹⁹ las organizaciones que operan en ambientes más dinámicos y con mayor diferenciación entre las principales funciones, necesitan invertir en mecanismos integradores más poderosos. Estos mecanismos son usados por organizaciones que se enfrentan a elevados niveles de incertidumbre en los cuales la tensión entre la diferenciación y la interdependencia es alta²⁰. De ahí que la relación entre actores y estructuras es mucho más compleja y requiere de acercamientos igualmente imaginativos y creativos, que permitan establecer un equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual.

¹⁸ Litterer, Joseph, **Análisis de las organizaciones**, Limusa, México, 1989 y Hall, Richard, **Organizaciones, estructura y procesos**, Printice-Hall, México, 1983.

¹⁹ Lawrence, Paul, y Jay, Lorsch, **Desarrollo de organizaciones: diagnóstico y acción**, Fondo Educativo Interamericano, México, 1977.

²⁰ Chile, John, **Organización, guía para problemas y prácticas**, Compañía Editorial Continental, México, 1990.

Características del modelo de organización orgánico y sus diferencias con el weberiano

El modelo de organización orgánico percibe los fines de la organización y el comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del sistema racional descrito por Weber. Las diferencias interpretativas se explican fundamentalmente porque la idea de la organización como un sistema natural y abierto está más interesada en el comportamiento de los individuos y, por tanto, se preocupa por indagar sobre el tipo de relaciones que establece entre sí los participantes de la organización y entre éstos y su medio ambiente. Dos ideas generales caracterizan su percepción de los objetivos organizacionales: en primer lugar existe una diferencia entre, por un lado, los objetivos formales de la organización, esto es, los objetivos y metas que oficialmente se dice que delimitan las acciones de los individuos y, por el otro, los objetivos que en realidad persiguen los individuos, esto no excluye la posibilidad de que aparejado a estos objetivos exista otro tipo de objetivos personales o grupales que pueden ser, incluso, antagónicos²¹. Por tanto, la descripción que se hace de la organización es de un espacio en el que conviven diferentes intereses, metas y preferencias y, dada la escasez de recursos para satisfacer todos los objetivos o preferencias, los individuos se ven involucrados en varias situaciones de conflicto que son resueltas por medio de la negociación o por cualquier otro tipo de intercambio.²²

La interpretación que propone Weber con su modelo de organización pone mayor énfasis en los aspectos normativos y estructurales de la organización, por tanto, pone especial énfasis en la toma de decisiones como si éstas fueran los principales resultados o elementos visibles de la organización. Las teorías que

²¹ Groos, E., Universities as organizations: a research approach, en *American Sociological Review*, vol. 33, 1968, pág. 518-544, y Perrow, C., **Organizational Analysis: A Sociological View**, Wadsworth, California, 1990, pág. 35.

²² Ver a March, J., y H., Simon, **Teoría de la organización**, Ariel, Barcelona, 1977 y Cyert, R., y J., March, **Teoría de las decisiones económicas de la empresa**, Herrero, México, 1995.

subscriben una interpretación de la organización orgánica, subrayan, en cambio, el comportamiento que se registra en los individuos y cómo éstos ir afectando o modificando la estructura organizativa. En este modelo de organización los individuos que las integran no son vistos como engranajes de una maquinaria, por el contrario son vistos como individuos que participan en la organización, sus propias ideas, expectativas y agendas personales o grupales traen consigo varios tipos de valores, intereses y habilidades que utilizan en su propio provecho. Esta coexistencia entre lo que se dice que es y lo que realmente sucede en la organización, hace posible pensar en dos dimensiones organizacionales íntimamente ligadas: la dimensión formal y la dimensión informal. Según David Arellano esta dualidad se puede entender que los individuos en una organización formal generan reglas y formas de comportamiento informales tales como ciertas formas de identificar el estatus o poder de algún individuo, redes de comunicación e información y arreglos de trabajo “subterráneos” entre otros.²³ Pero quizá la característica que realmente distingue la interpretación de la organización orgánica, es aquella que señala que la organización es mucho más que un mero instrumento diseñado para la consecución de ciertos fines previamente establecidos. La organización, en cambio, es vista fundamentalmente como un grupo social o agregado humano que intenta adaptarse y sobrevivir en sus circunstancias particulares. Así, las organizaciones formales, como casi cualquier otro grupo humano, orientan sus acciones sustancialmente hacia un fin último: el de la sobrevivencia.

De forma resumida y para caracterizar este modelo de organización señalaremos algunas de sus características:

- Redefinición continúa de sus tareas
- Se adapta a condiciones no estables
- Control-red complicado de autoridad y comunicación
- Control de conocimiento en todas las partes
- Comunicaciones numerosas y laterales

²³ Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, Miguel Ángel Porrúa, Mpexico, 2000, pág. 86.

Bajo condiciones diversas y cambiantes, los empleados suelen ser de más vasto alcance y los individuos realizan labores diversas. Los criterios de desempeño son menos claros y por tanto son más importantes otras técnicas de evaluación, tales como la complicación de incidentes críticos.

La idea de presentar estos dos modelos de organización, no significa que no existan otros, sin embargo, son las dos visiones que se contraponen, por una parte se ha mencionado que para algunos autores, organización significa un agregado humano con estructura definida, es decir con una jerarquía de autoridad y capacidad de toma de decisiones delimitada y en el que se persigue un fin o varios determinados a partir de varios medios funcionalmente diferenciados y coordinados. Esta idea de organización es quizá la más generalizada y normalmente dispuesta a pensar en la organización como un sistema, en el sentido de un agregado humano interdependiente, perfectamente diferenciado de otro tipo de sistema u organización, cohesionado y coordinado en la consecución de ciertos fines previamente establecidos. Sin embargo, este tipo de descripciones a menudo se tropieza con una realidad que es mucho más compleja y dinámica. Así, existe otro tipo de definiciones que hablan de la organización como una arena política en las que, si bien se persiguen ciertos fines generales, los individuos y grupos de individuos que componen la organización negocian entre ellos y se enfrascan en varias situaciones de conflicto, en tanto que cada individuo o grupo persigue objetivos distintos, muchas veces antagónicos e irreconciliables.

El concepto de organización se ha entendido y empleado en diversas formas. No obstante resulta conveniente recalcar, que sin importar el tipo de definición que se esté empleando, el concepto de organización remite fundamentalmente la idea de orden. En efecto, normalmente, en el estudios de las organizaciones se incluye la idea de que cada organización le corresponde un orden preestablecido que marca su desarrollo, y esté orden es consecuencia de leyes fijas, cuyo conocimiento permitiría predecir los comportamientos organizacionales.

Funciones de integración interna

La personalidad propia de la organización, tal como ya lo hemos mencionado en el tercer capítulo, es producto de sus orígenes y de su evolución histórica. Los valores fundadores de la misma en sus primeras fases de desarrollo son de máxima importancia. Sin embargo, al paso de los años los líderes y administradores, así como el entorno van transformando los valores y cultura de las organizaciones.

Como lo hemos señalado, la cultura es un medio para uniformar las percepciones y sensaciones de los miembros de la organización con respecto a los problemas que se le presentan. Problemas que pueden ser internos y externos. La cultura y los valores cumplen funciones de adaptación externa y funciones de integración interna²⁴.

Todas las organizaciones buscan adaptarse al entorno y sobrevivir en el, fundamentalmente a través de las funciones administrativas de planificación y control. Por otra parte, la estrategia organizacional, es la que permite la viabilidad de los planes dentro de la organización. La confección de cualquier estrategia supone definir ciertos elementos esenciales: misión organizacional, objetivos, medios, criterios para medir los resultados y modos de redefinir los planes cuando los resultados obtenidos difieren de los previstos.

Ante una primera impresión, pudiera parecer que el despliegue de todos los elementos antes mencionados posee una naturaleza estrictamente técnica y objetiva, la realidad del funcionamiento de las organizaciones es muy diferente. Frente a la inevitable disparidad de criterios entre los encargados de diseñar la planeación, y para prever y evitar los conflictos que pudieran aparecer en el periodo de la implementación, el modelo de organización de la organización y la cultura, así como los valores de la misma, se convierten en los elementos fundamentales para cumplir con metas y objetivos institucionales. Sin embargo,

²⁴ Ver a Schein, E., **Organizational culture and leadership**, Jossey Bass, San Francisco, 1985, pág. 19-20.

las organizaciones, como los individuos, se encuentran inmersas en un determinado contexto siempre cargado de amenazas y oportunidades. Frente a ellas los individuos poseemos nuestra peculiar filosofía de vida o, incluso, nuestra propia cultura, nuestras costumbres, y hasta nuestra propia religión que nos permite interpretar lo que sucede a nuestro alrededor y configurar nuestra respuesta. Con las organizaciones suceda algo similar. Su filosofía o su religión es en realidad su cultura. Ella, es la que le da sentido a lo que sucede, ofreciendo a los directivos y operarios las claves para interpretar los acontecimientos internos de la organización. Pensamos, por ejemplo, en lo que viene sucediendo en la práctica en la mayoría de los mercados de las últimas décadas. Pocos fenómenos sociales son tan evidentes, como el que los consumidores actuales son sustancialmente distintos en cuanto a sus exigencias a los que existían hace sólo unos años. Frente a este hecho incontestable, algunas organizaciones (con culturas más proclives a la innovación y a sumir riesgos) han optado por redefinir radicalmente sus estrategias de mercado, dotándolas de una mayor concentración en averiguar los deseos y expectativas de sus clientes y en implantar los procedimientos oportunos para satisfacerlos. Otras, por su parte, sólo han emprendido dicho proceso cuando las circunstancias le han forzado a ello. En ambos casos podemos encontrar la necesidad de adaptar modelos de organización, valores y cultura para enfrentar los cambios necesarios que permitan que las organizaciones sobrevivan a las condiciones externas e internas²⁵.

No hace falta mucha imaginación para darse cuenta que ambos ejemplos no pueden ser aplicados a muchas organizaciones y, sobre todo, a los distintos estamentos de las organizaciones que conforman la administración pública.

Las organizaciones necesitan, dotarse de la consistencia y homogeneidad necesaria para funcionar como un todo, y en este sentido la cultura es un medio de cohesión, cumpliendo funciones como las que siguen:

- Proporciona un lenguaje y unos conceptos propios y comunes.

²⁵ Ver a Alvesson, Mats, **Understanding Organizational Culture**, SAGE, London, 2003.

- Determina los criterios de pertenencia y exclusión del grupo, creando así las fronteras del mismo.
- Proporciona los criterios para establecer la jerarquía, y el reparto del poder, el estatus, al igual que la forma de repartir las recompensas y sanciones y las vías aceptables de promoción.
- Determina el clima efectivo de las organizaciones, regulando las relaciones interpersonales, las relaciones de amistad, protección, etc.
- Orienta la forma, estilo de encarar los problemas, la incertidumbre y en ese sentido una cultura muy arraigada y compartida, puede cumplir funciones de reducción de ansiedad análogas a las de una ideología o la religión²⁶.

Reiteramos que la fuerza cultural se entiende como un compromiso compartido con respecto a una serie de objetivos y valores, que conlleva un alto nivel de motivación para conseguir las metas y mantener los valores. Mallak y Kursted²⁷, en un estudio que realizaron demostraron que una cultura que posea un fuerte arraigo en una organización contribuirá a conseguir resultados más favorables cuando se intente acometer un proceso de empowerment. Sus afirmaciones las fundamentan en los siguientes argumentos:

1. La cultura proporcionará continuidad y claridad con respecto a la misión.
2. Minimizará la posibilidad de que aparezcan señales contradictorias en los procesos de comunicación.
3. Proporcionará un núcleo central de persuasiones que guiarán la toma de decisiones, permitiendo interpretar de manera uniforme todas aquellas cuestiones ajenas a ese núcleo.
4. Suministrará toda una serie de normas de comportamiento que, tomando como base ciertos rasgos culturales que hayan cristalizado en el tiempo, permitan la acción individual independiente, más allá de los títulos o niveles formales de autoridad.

²⁶ Martin, Joanne, **Organizational Culture**, SAGE, London, 2002, pág. 45.

²⁷ Mallak, L., y Kursted, H., A., **Understanding and Using Empowerment to Change Organizational Culture**, Free Press, New York, 1995, pág. 36.

Institución y organización en el análisis weberiano

Según la perspectiva weberiana, el modelo de organización burocrático encarna una forma de autoridad “legal-racional” que produce los conocimientos y las reglas impersonales inherentes a las exigencias de la modernidad. Estas reglas que conforman un tipo de dominación legal-racional, es y de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, una institución, las reglas del juego. Recordemos que en los primeros capítulos, se ha enfatizado que las instituciones generan organizaciones, y son estas arenas de poder que a través de un modelo de organización le da vida a la institución.

La pregunta obligatoria a estas alturas de la investigación es, ¿quién determina esa autoridad “legal-racional”?, es decir, ¿quién hace las reglas del juego?, porque en el análisis de Weber, una vez que están determinadas las reglas del juego éstas deben de cumplirse, ya que la parte legal-racional es la institución, la ley, el mandato. De ahí que, para Weber la organización burocrática moderna opera del siguiente modo específico:

1. “Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir mediante leyes u ordenamientos, las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
2. La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los administradores.
3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas;

sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello”²⁸.

Estos tres elementos, dice Weber, constituyen en el gobierno público y legal, la *autoridad burocrática*, y en el ámbito económico privado forman parte de la *administración burocrática*. Es decir, en una primera instancia, en las organizaciones públicas como privadas la institución determina las actividades y deberes de la organización. Parece que es clara la idea y el significado que Weber tenía de la institución, de ahí que en su definición de Estado, lo define como un conjunto de instituciones de dominio, un dominio institucionalizado que tendría que ser operado por arenas de poder, las cuales tenían que estar sujetas a lineamientos institucionales. Por ello, el verdadero poder del Estado moderno no se encontraba en el parlamento, ni en el discurso y la demagogia, sino en la administración y en su forma de organización. Recordemos que en el capítulo cuarto también destacamos este mismo planteamiento hecho por Charles Jean Bonnin, quien también diferenciaba institución de organización, dándole a esta última un grado mayor de importancia para el desempeño del Estado, del gobierno y de su administración. Pero volviendo a nuestra pregunta, ¿quién hace las reglas del juego?, en el segundo capítulo desarrollamos con más de detalle quienes son los actores que intervienen para determinar las reglas del juego, sin embargo y a manera de una síntesis, exploramos de forma muy ligera el pensamiento de Cornelius Castoriadis, resaltando el poder explícito de la sociedad para institucionalizar. Es importante señalar que el tema es muy complejo y además no es una variable de análisis en ésta investigación, sin embargo es substancial destacar esta idea de institución y organización en Weber porque a partir de ello el modelo de organización burocrático propuesto por él, tiene que ver cómo lo señalamos en capítulos anteriores con cuestiones internas de la organización.

Para Castoriadis la razón no es un dispositivo mecánico o un sistema de verdades acabadas: es el movimiento de un pensamiento que no admite otra autoridad que su propia actividad. Para acceder a la razón, hay primero que

²⁸ Weber, Max, ¿Qué es la Burocracia?, Editorial la Pleyade, Buenos Aires, Argentina, 1977, p.9.

querer pensar libremente. En segundo lugar, nunca hay discontinuidad. Sin embargo, la crítica que hace a lo que él llama “racionalidad mecánica”, es porque las soluciones de algunos deberán de ser impuestas a todos: se les forzará hacer racionales. El principio de toda soberanía dice, reside en la Nación- pero esta Nación es remplazada por la razón de sus representantes, en nombre de la cual será atropellada, forzada, violentada y mutilada.

En este sentido Castoriadis se hace dos preguntas, la primera, ¿Qué es una sociedad libre, o autónoma?, y la segunda, ¿Qué es un individuo libre, o autónomo, si solamente es considerado dentro de una sociedad donde hay leyes y poder?. En cuanto a la primera se responde que una sociedad libre y autónoma es una sociedad que se da a sí misma, efectivamente y reflexivamente, que genera sus propias leyes, sabiendo que lo hace. En la segunda, argumenta que el individuo es libre y autónomo en el momento que reconoce en esas leyes y ese poder sus propias leyes y su propio poder- lo que no puede hacerse sin mistificación más que en la medida en que él tiene la plena posibilidad efectiva de participar en la formación de las leyes y en el ejercicio del poder.

Como se puede apreciar, la crítica que hace Castoriadis, no es sobre la existencia de reglas de juego, es decir del papel y función de la ley, lo que cuestiona es sobre cómo se hacen estas reglas del juego, es decir, cómo se hace la ley, quién participa, quién la discute y cómo se delibera. En palabras nuestras, el problema es cómo se institucionaliza, cómo se determinan las reglas del juego, más no la función y la importancia de la institución como una fuerza que determine la acción social.

Si esto es así, estamos hablando de dominación racional-legal, de la cual. Castoriadis no está en desacuerdo, en lo que Castoriadis, Habermans, Hanna Arent y Rawls, por mencionar sólo algunos están en desacuerdo y además cuestionan, es en la manera, en cómo se hacen esas reglas del juego, para ser más claros, todos estos autores cuestionan, cómo es que unos cuantos son los que determinan la ley, es decir, los que institucionalizan. Cuando Castoriadis habla de “racionalidad mecánica”²⁹, Weber la refiere al interior de las organizaciones, en

²⁹ *Ibíd.*

donde también existen, leyes, reglas, que permiten poder alcanzar metas y objetivos. La distinción de institución y organización en Weber nos permite entender la importancia de esa racionalidad mecánica en el interior de las organizaciones para poder realizar metas y objetivos institucionales. Con ello, lo que estamos diciendo, es que Weber no le importa mucho la construcción institucional, sino su materialización, a través de una estructura organizacional que lo permitiera con el menor costo posible.

De ahí que podemos argumentar que existen instituciones democráticas y no organizaciones democráticas, es decir, si como argumenta Castoriadis, el único que tiene el poder explícito de institucionalizar es la sociedad, y está a su vez genera sus propias leyes, sabiendo que lo hace, entonces las reglas del juego, es decir, las instituciones serán construidas de forma condensada y deliberadas con conocimiento y participación de la sociedad, teniendo por resultado instituciones democráticas. Por otro lado, hablar de organización, es hablar del conjunto de individuos que a través de un modelo de organización se une para cumplir con metas y objetivos institucionales, ya sean democráticas, autoritarias o dictatoriales, porque quién materializa la institución es la organización y esta se construye no de manera democrática, en donde los individuos que la componen no discuten ni deliberan y mucho menos consensan de qué forma o modo se tiene que operar la organización. Por muy participativa que sea la vida interna de una organización, quién tomó las decisiones, las maneje y las dirija, siempre lo harán de acuerdo a las metas y objetivos institucionales que la determinan.

En las organizaciones más desarrolladas, por ejemplo Japón, por más participación que tengan sus integrantes, las decisiones finales siempre son tomadas por la alta jerarquía, es una ilusión pensar todo lo contrario. Por ello Weber usaba la metáfora de máquina o racionalidad mecánica al interior de las organizaciones. La confusión entre institución y organización puede llevarnos a pensar en la democratización de las organizaciones y esto en sentido estrictamente organizacional no existe.

Sin afán de ser repetitivos, la dualidad de las organizaciones estatales, argumenta David Arellano, se encuentra en el hecho que son: “organizaciones

formales y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos, es decir las organizaciones del Estado, del gobierno y de la administración, son una creación formal y legalmente constituidas “por la sociedad” y tienen metas y objetivos claros, su operación interna y modelo de organización tendrán que ser lo más adecuados para cumplir con ese mandato institucional que las genero.

Para Habermans, la participación de los ciudadanos y la institucionalización normativa (procedimental) de múltiples espacios públicos, producen una distribución diferente e innovadora del poder entre la sociedad y el Estado que puede fomentar la creación de una participación política responsable caracterizada por la adopción metódica de prácticas de convivencia y de buen gobierno, que se traducen en la realización de un examen prospectivo de las acciones en lo que Habermans denomina *futurum exatum*, que integra la visión del experto, la visión inclusiva del otro y la de sí mismo, es decir, la visión racional del contenido, la visión social pública y la visión privada³⁰. En este sentido Habermans habla de participación e inclusión de los ciudadanos en el proceso de institucionalización, pero no de la organización que será la encargada de cumplir con eso que se ha institucionalizado.

³⁰ Habermans, Jürgen, **Facticidad y validez**, Tronta, Valladolid, 1990, pág. 54.

Epílogo

Consideraciones finales

Durante el desarrollo de los seis capítulos que comprende la investigación, se ha estudiado y analizado de manera objetiva la diferencia de institución y organización. Esta diferencia nos ha permitido destacar y argumentar la importancia que tienen las organizaciones de las instituciones del Estado, del gobierno y de su administración.

Así como los neoinstitucionalistas han argumentado la importancia de las instituciones como un factor determinante para el desarrollo económico, sobre todo en la función de los derechos de propiedad y el Estado de derecho, en donde lo que importa son las reglas del juego de una sociedad, y su poder para crear incentivos y desincentivos apropiados para un comportamiento económico deseable, nosotros hemos destacado la importancia del modelo de organización (como la estructura que permite la relación de individuos con el fin de cumplir con metas y objetivos institucionales) de una organización para el buen funcionamiento económico, político y social.

No es cierto que el desarrollo económico, político y social sólo dependa de las transacciones económicas en el mercado y en el sector privado, hoy en día y bajo las condiciones de especulación financiera a nivel mundial, los famosos efectos que estas han provocado en las economías de todos los países del mundo, la creciente ola de violencia e inseguridad de la sociedad, la pobreza extrema y todo aquello que analizamos en el primer capítulo y que tiene que ver con las principales funciones del Estado contemporáneo, han demostrado que también las reglas del juego, leyes y normas, cultura y valores (instituciones formales e informales), así como sus organizaciones y modelo de organización como parte de la infraestructura que son proporcionadas por el Estado, son un motivo para una reflexión de que la participación del Estado debe de tomar gran importancia en el desarrollo de todos los países del mundo.

Los análisis convencionales en las ciencias sociales sólo consideran al Estado como una variable exógena o una institución dada. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos enfoques, como el neoinstitucionalismo, que retoman la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo económico de una sociedad. Es por ello que los académicos de distintas disciplinas sociales han comenzado a reconocer que las instituciones y el cambio institucional (que los paradigmas dominantes no incorporan), son aspectos de suma importancia para el desarrollo económico, político y social, por ello le dedicamos un análisis en el segundo capítulo.

La idea de analizar la variable organizacional del Estado, del gobierno y de su administración, se dio a partir de reflexionar la importancia del Estado y sus instituciones en el enfoque neoinstitucional. De ahí que el estudio interno de las organizaciones del Estado, del gobierno y la administración es también un factor determinante al igual que sus instituciones por su repercusión en la sociedad, lo cual afecta o beneficia el desarrollo económico, político y social.

El enfoque neoinstitucionalista y el enfoque organizacional nos permitió introducir la dimensión institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes, permitiendo con ello concebir al Estado como una variable endógena y crucial en la operación del sistema, y no sólo como un factor dado.

Estamos convencidos que los cambios y reformas recientes que el Estado ha sufrido además del surgimiento de nuevos enfoques de investigación, han puesto de relieve la insuficiencia de las teorías que hoy analizan el funcionamiento del Estado, de sus instituciones y de su administración.¹

Sin embargo, es muy cierto que los estados no sólo son diferentes por su tamaño, también esa diferencia puede encontrarse por la calidad y características de sus instituciones por una parte, es decir, reglas de juego claras, plurales, deliberadas y consensadas, y por otra de sus organizaciones, es decir, liderazgo,

¹ Evans, P., D., Rueschemeyer and T., Skocpol (comp), **Bringing the State Back In**, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pág., 56. "La necesidad de mejorar la conceptualización de la estructura y capacidades de los estados a través de sus instituciones, así como la calidad en el desempeño de sus administración nos explica de forma más profunda la exploración de los efectos que tienen en la sociedad a través de sus intervenciones o abstenciones con los grupos sociales".

preparación profesional y técnica de sus funcionarios, modelos de organización eficientes y eficaces en la administración (que permitan una capacidad de respuesta a las demandas institucionales y sociales que represente un impacto significativo en la sociedad).

A lo largo de la investigación, sé llegó a la conclusión, que lo que hace diferente a las sociedades, a las economías y a los estados, no es solamente su territorio, recursos naturales y población, sino justamente la calidad y eficiencia de sus instituciones formales e informales, así como sus organizaciones y el grado de organización de éstas.

La efectividad de una institución no sólo depende de sus objetivos y aceptación social, de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio con las demás partes de la sociedad, también depende de variables que influyen en sus organizaciones, posibilidades de generar mecanismos de reclutamiento y selección de su personal, de la capacidad de introducir elementos de control y evaluación, para el cumplimiento de sus metas y objetivos, mecanismos de información y comunicación, centralización y descentralización de autoridades (dependiendo el caso), y los elementos clásicos, pero fundamentales de administración, planeación, organización y coordinación en el proceso administrativo y de la rapidez con la que hacen los cambios necesarios para ajustarse a las modificaciones que conforma la complejidad.

Las instituciones y las organizaciones están determinadas por el tiempo y el espacio, de ahí que necesitan ajustarse a las condiciones y características de la oportunidad relevante externa. Los avances tecnológicos, la creciente participación social, el resurgimiento de ciudadanos cada vez más activos y organizados, la demanda de un espacio público social y la globalización, por mencionar sólo algunos, son factores que tienda afectar de cierto modo el diseño institucional de las instituciones del Estado y el equilibrio interno de sus organizaciones.

Repensar a la administración pública y a sus instituciones ha sido una tarea que nos permitió rescatar y reforzar los principios fundamentales de la misma,

esclarecer su objeto de estudio, reencontrarnos con el pasado y encontrar en sus fundadores el esclarecimiento e importancia de la diferencia de institución y organización, ejemplo de ello son dos autores que han sido muy importantes en nuestra investigación, el primero Carlos Bonnin y el segundo Max Weber, ambos autores, destacan en sus estudios la importancia de las instituciones de la administración, así como la importancia de su modelo de organización. En ambos autores encontramos muchas similitudes al respecto, el interés y la importancia de la ley, el servicio profesional de carrera y la importancia de un modelo de organización que permitiera a la administración cumplir con su principio fundamental, la aplicación de la ley general. Repensar a la administración pública y a sus instituciones no ha sido un tema de investigación que replantee los fundamentos teóricos de la administración pública, lo que hemos pretendido es replantear la importancia que tiene la variable organizacional en su funcionamiento, tomando como base la importancia de distinguir la diferencia entre institución y organización, destacando la importancia que tiene el modelo de organización de una organización.

El hilo conductor de nuestra investigación se basó en las aportaciones del sociólogo alemán Max Weber, sobre la importancia y factor de poder que significaba la organización y su modelo de organización. De ahí que el modelo de organización burocrático de tipo ideal weberiano fue nuestro punto de partida para repensar a la administración pública desde una variable organizacional.

Es significativo aclarar que los teóricos contemporáneos de la administración pública, hacen una crítica feroz a Max Weber y su tipo ideal de burocracia, dicho debate no fue analizado de manera sustancial por no ser un tema que se planteara en esta. Lo que sí es importante destacar, es que en el caso latinoamericano, pero en especial en el caso mexicano este tópico que genera el debate no tiene sustento y además carece de congruencia.

Según la perspectiva weberiana (analizada en el último capítulo), el modelo de organización burocrático está determinado por la autoridad "legal-racional" que produce los conocimientos y las reglas de juego institucionalizadas por la sociedad (en el caso del Estado). Estas reglas del juego o autoridad "legal-racional" deben

de operarse de manera eficiente y eficaz, y es sólo a través del modelo de organización burocrática, que de acuerdo a sus características puede operarlo de manera impersonal. Sin embargo, en el caso mexicano, el debate de varias de las fragilidades del modelo de organización burocrático weberiano implementado en muchos de los países desarrollados no es un tema de discusión para referirse al modelo de organización de las organizaciones del Estado mexicano, esto se debe a que no cuentan con las características weberianas², ya que carece de profesionalización, servicio civil de carrera, disciplina jerárquica y encontramos por todos lados lo que Weber llamaba “burocracias patrimoniales”, porque en la estructura de organización del Estado mexicano nunca se dio la expropiación de los medios de administración del funcionario o trabajador, sino por el contrario, el corporativismo de masas que caracteriza al modelo de organización de las organizaciones del Estado mexicano desde hace más de 80 años, reafirmó los estamentos que hacía poseedores de los medios de administración y de dominio personal a sus funcionarios³. Esta mezcla de lógicas racionales y realidades emocionales, es manifiesta en el modo de organización preburocrático del Estado mexicano, ocasionando con ello, una personalización del poder, un tipo de autoridad que se basa ampliamente en el orden de los afectos personales y grupales dentro de las organizaciones del Estado. Esta dinámica es también inherente a las funciones normativas y simbólicas. Esta personalización del poder suele estar en relación con la debilidad intrínseca de la falta de mecanismos de control y evaluación, así como a la diversidad de intereses personales de los

² Resumiendo las características, podemos mencionar las siguientes: sistema de mando vertical, a través de la jerarquía, subordinación, profesionalización, servicio civil, división del trabajo, competencias fijas, en el formalismo documental y en el empleo basado en el sueldo, pensión y ascenso.

³ Un ejemplo que ilustra la falta de separación de los funcionarios de los medios de administración en la administración pública del Estado mexicano, es el que se dio hace algunos años, cuando el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), los cuales pertenecen a un partido distinto (PRI) al que gobierna (PRD), y que son alrededor del 90% de la planta laboral y los cuales se emplazaron a huelga, argumentando la exigencia del pago del 15% de las multas locales y federales de derechos y contribuciones recaudadas, así como la entrega del vestuario y la reinstalación de tres trabajadores a los que se les sigue un proceso laboral administrativo. **La jornada, martes 28 de mayo del 2002.** Como podemos observar las demandas de dichos trabajadores es algo insólito ya que pretenden un porcentaje de lo recaudado por el Estado como algo suyo, y esto es porque así funcionó durante los últimos 50 años.

funcionarios públicos, los cuales tienen garantizada dentro de la estructura estamental, impunidad y permanencia, sin importar las faltas que puedan cometer.

Es irónico precisar, que para Weber “la democracia eliminaría la administración en la misma medida que el Estado absoluto y a favor de funcionarios empleados por medio de *honorarios*, ya sean estos feudales, patrimoniales o patricios, o actúen en virtud de otros títulos honoríficos o en hereditarios.⁴ Ya que la democracia exigía que el Estado moderno tuviese un modelo de organización que garantizara la inexperiencia y falta de profesionalización de los políticos que vivían de la política en tareas administrativas muy técnicas, ya que la dirección de un Estado o de un partido por personas que viven (en el sentido económico de la palabra) exclusivamente para la política y no de ella, implica necesariamente un reclutamiento “plutocrático” de las capas políticamente dominantes. Para Weber “el desarrollo de la política en empresa, que requería una preparación en la lucha por el poder y en los métodos de la misma, tales como el sistema moderno de los partidos que ha ido desarrollando la democracia, imponía ahora la separación de los funcionarios públicos en dos categorías, claramente distintas: la de los funcionarios profesionales por una parte y la de los funcionarios “políticos” por la otra. Los funcionarios “políticos” en el sentido propio del vocablo se distinguen por lo regular externamente por el hecho de que se les puede transferir y despedir, o por lo menos poner a disposición, en cualquier momento, mientras que los funcionarios profesionales son los que se encargan de la administración interior en general y que su tarea política es el mantenimiento del orden en el país. De ahí que el verdadero funcionario de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar y, ante todo, de modo imparcial”⁵.

El modelo de organización corporativista del Estado mexicano, basadas en la lógica estamental, clientelar, altamente politizada, en la duplicidad de funciones, en la falta de coordinación y disciplina con relación a las ordenes de mando que se dan desde la cúpula jerárquica, la falta de profesionalización y de un servicio civil,

⁴ *Ibidem*.

⁵ Weber, Marx, **Op., Cit.**, pág.1070-1071

la ineficiencia e ineficacia para lograr metas y objetivos, es a la que nosotros denominamos preburocrático por tener características contrarias al modelo de organización burocrático planteado por Weber. Es cáustico decirlo, pero toda la crítica que se ha hecho al modo de organización burocrático de Weber no tiene fundamento, ni sentido y menos de quienes lo hacen tomando como ejemplo modelos de organización como el del Estado mexicano (preburocrático), sin embargo, los críticos que toman como ejemplo las formas de organización de los países industrializados, lo que pretenden a través de la eliminación del servicio civil de carrera (como el caso de Nueva Zelanda) y la descentralización, la flexibilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la separación de los políticos que viven de la política y los políticos que viven para la política, es decir, del político y el administrador, no buscan otra cosa que las que Weber planteó en su tiempo para cualquier organización, que era la reproducción del capital, la reproducción del poder y el ejercicio de la autoridad a través de una línea jerárquica inquebrantable.

El modelo de organización de la administración de las instituciones del Estado mexicano contribuye a la fragmentación de sus programas de gobierno debido a que le cuesta definir, coordinar, y dirigir mandatos constitutivos de la organización cuyo mandato ya es caduco. Estos problemas organizacionales reflejan en parte las disfunciones del Estado mexicano que se agravan de forma más marcada con una democracia real, que ha generado la alternancia en los diferentes órganos de gobierno.

Separar lo personal de lo organizacional, es un paso esencial para el desarrollo de las organizaciones del Estado contemporáneo, haciendo de ello un instrumento eficaz para lograr fines predeterminados. Según el grado de su eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un proceso normativo, a saber, el de la racionalidad instrumental. La actividad contemporánea puede considerarse racional sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas, es decir, institucionales. De ahí que la acción aparece sólo como un medio o un instrumento para alcanzar fines; por lo tanto, tal acción es apreciada sólo mientras las actividades requeridas sirvan para lograr tales fines de manera mínima. Éste

es el significado común de eficiencia. De la misma manera también la acción organizacional debe satisfacer este criterio.

Un modo importante en que las organizaciones fomenten la eficacia consiste en sostener la noción de que los proyectos únicos y personales de los individuos se distinguen y subordinan a la conducta eficiente del quehacer de la organización. La acción racional ha llegado a identificarse casi exclusivamente con lo que uno hace dentro de un ambiente organizacional y, en particular, con lo que uno hace para apoyar las metas y objetivos de la organización⁶.

⁶ Harmon, Michael, M., y Richard T., Mayer, **Teoría de la organización para la administración pública**, FCE, México, 1999, pág. 43.

Bibliografía

- ADC Dicrom, **La comunicación en la empresa**, Comunidad de Madrid, España, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F., **Opinión pública y comunicación social**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
- _____, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Alt., J., y Shepsle, K., (comps.), **Perspecties on Positive Political Economy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Alvesson, Mats, **Understanding Organizational Culture**, SAGE, London, 2003.
- Arnáiz Amigo, Aurora, **El Estado y sus fundamentos institucionales**, Trillas, México, 1995.
- Anthony, R. N. & Young D. **Management control in nonprofits organisations**, Homewood 11, Irwin, 1988.
- Arellano, David y Cabrero Enrique, **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Arellano Gault, David y Cabrero Mendoza, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas*, **Una propuesta metodológica, en gestión y política pública**, vol. 11, núm. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993.
- Arendt, Hannah, **La condición humana**, Paidós, Madrid, España, 1992.
- Arendt, Hannah, **¿Qué es la política?**, Paidós, Madrid, España, 1992.
- Aristóteles, **Obras Selectas**, Edimat-libros, Madrid, España, 1999.
- Aristóteles, **La Política**, ed. De Carlos García Gual y Aurelio Pérez García, Editorial nacional, Madrid, España, 1977.
- A. Przeworski, **Democracy and the market, political and economic reforms in Europe and Latin American**, Cambridge, University Press, 1991.
- Ayala Espino, José, **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, UNAM, México, 1998.

- Ayala Espino, José, **Instituciones para mejorar el desarrollo**, UNAM, México, 2002.
- Ayala Espino, José, **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Ayala Espino José, **Limites del mercado límites del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública**, México, 1992.
- Bacharach, Samuel B., and Edgard J., Lawler, **Power and Politics in Organizations**, San Francisco: Jossey Bass, 1980.
- Becher S.W. & Neuhauser D., **The efficient organization**, Elsevier-North Holland publishing Company, Holland, 1975.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), **Informe de Progreso Económico y Social**, Washington, D.C., 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Bandeira de Mello, Celso Antonio, *Prestacao de servicios públicos e administracao indirecta*, en Revista de los tribunales, Sao Paublo, Brasil, 1975.
- Beck Ulrich, **¿Qué es la globalización?**, Paidós, España, 1999.
- Bemard Chester, I., **The Function of the Executive**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.
- Beniger, James R., **The control revolution, technological and economic origins of the información society**, Cambridge MA. Harvad University Press, 1986.
- Biggart, Nicole Woolsey and Gary G., Hamilton, *The Power of Obedience*, Administrative Science Quarterly, 1984, 29, 540-49.
- Blais. Andre & Dion, Stephane, **The budget-maximizing bureaucrat: the empirical evidence**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.
- Blau Peter M., **On the Nature of Organizations**, New York: John Wile and Sons, Inc, 1974.
- Blau Peter, **The Dynamics of Bureaucracy**, Chicago, University of Chicago Press, 1955.

Bobbio Norberto y Bovero Michelangelo, **Sociedad y estado en la filosofía moderna: El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano**, FCE. México, 1986.

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

Bonnin, Charles Jean, **Principios de administración pública**, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, FCE, México, D.F., 2004.

Bouckaert, Geert, *Governance between legitimacy and efficiency : citizen participation in the belgain fire services*, in Kooiman, Jan, **Modern Governance, New Government Society Interactions**, SAGE publications, London, 1993.

Bozeman, Barry, **Todas las organizaciones son públicas**, FCE, México, 1999.

Bozeman, Barry, **La gestión pública. Situación actual**, México, FCE, 1998.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María, Maraval & Adam Przeworski, **Economic reforms in new democracies**, Cambridge University Press, London, 1993.

Buchanan, J., Liberty, **Market and the State**, New York University Press, New York, 1986.

Burns, Tom and G., M., Stalker, **The Management of Innovation**, London: Tavistock Publications, 1961.

Burton, J., Picking, **The Political Economy of Industrial Policy**, Institute of Economic Affairs, Londres, 1983.

Cabo de la Vega, Antonio, **Lo público como supuesto constitucional**, UNAM, México, 1997.

Caiden, Gerald, *In Defense of Public Administration*, en *Public Administration Review*, vol. 24, Núm. 3, Australia, 1965.

Caldwell, Lynton, *Public Administration & the Universities: a Half Century of Development*, en *Public Administration Review*, vol. 25, E.U. 1965.

Castoriadis, Cornelius, **La institución imaginaria de la sociedad**, Le Senil, París, 1975.

Castoriadis, Cornelius, **Ciudadanos sin brújula, Filosofía y Cultura Contemporánea**, México, 2002.

CEPAL, **Panorama Social de América Latina 2000**, Santiago de Chile, 2000.

- Chandler, A., *Decisión making and modem institucional change*, en The Journal of Economic History, vol. XXXIII, núm. 1, marzo, 1973.
- Chile, John, **Organización, guía para problemas y práctica**, Compañía Editorial Continental, México, 1990.
- Cohen, Jean, Strategy or identity: New theorycal paradigms and contemporary social movements, *Social Research*, vol. 52, núm. 4, 1985.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato, **Civil society and political theory**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1995.
- Costa M., y López E., **Los secretos de la dirección**, Pirámide, Madrid, 1996.
- Cox Gary, W., y Mathew D., McCubbins, **Structure and Policy. The institutional Determinants of Policy Outcomes**. San Diego, California, Universidad de California, 1996.
- Crozier, M. y F. Erhard, **El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva**, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
- Crozier, M., **Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio**, FCE, México, 1989.
- Crozier, M. y E. Frisdberg, *L 'ecteur ert le svsteme*; citado por Xavier Mendoza y Carles Castells en El control del grupo de las empresas públicas de Barcelona, *Gestión y política pública*, vol. II, núm.2. julio-septiembre, México, 1993 .
- Crozier, Michael, **The Bureaucratic Phenomenon**, Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Cunill Grau, Nuria, *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, en búsqueda de nuevos sentidos*, Revista del CLAD Reforma y democracia, núm. 4. julio de 1994.
- Cyert, R., Y March, J., **Teoría de las decisiones económicas de la empresa**, Herrero, México, 1965.
- De la Cueva. Mario, **La idea de Estado**, FCE/UNAM, 1996.
- Denhardt. Robert, B., **In the Shadow of Organization**, the Regents Press of Kansas, 1981.
- Denhart, Robert. B., **Theories of public Organization**, Brooks/Cole Publishing Company, Montere, California, 1984 .

- Dhal Robert, *Concept of Power*, in Behavioral Science, 1957,2, 201-15.
- Dimock, Marshall E., **The Study of Administration**, EU, APSR, 1947.
- Dornbusch, Stanford, and Scott Richard W., **Evaluation and the Exercise of Authority**, New York: Basic Book, 1992.
- Downs, G. W. & Larkey, P. D., **The search for government efficiency**, Randon House, New York, 1986.
- Dunleavy, Patrick, **Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science**, Havester/ Wheatsheaf, New York, 1991.
- Duverger, Maurice, The Influences of Political Forces, en Martin Kriesberg (ed), **Public Administration in Developing Countries**, Washington, Brooking Institution , 1965.
- Enferman S.L y R.E. Gallman, **Long-Term Factors in American Economic Growth**, Chicago University Press, Chicago, 1986.
- Etzioni, Amitai, **Modern Organizations**, Englewood Clíffs, NJ: Prentice -Hall, Inc, 1964.
- Etzioni, Amitai, **La sociedad activa**, Aguilar, España, 1978.
- Etzioni Amitai, **The spirit of the community**, Oxford University Press, E.U. 1994.
- Etzioni, Amitai, **The limits of privacy**, Basic Books, E.U. 1999.
- Evans, P., D., Rueschemeyer and T., Skocpol (comp.), **Bringing the State Back In**, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Fayol, Henri, Administración industrial y general, México, Ed. Herrero, 1969.
- Ferry Jean Marc. **El Nuevo Espacio Público**, Gedisa, colección el Mamífero Parlante, España, 1992.
- Fitzgibbons, A., **Keynes's vision. A new political economy**, Claredon, Press, Oxford,1990.
- Foucault, Michael, **Gobierno y derechos humanos**, La Brecha, Madrid, 1995.
- Fukuyama, Francis, **The True: Confianza**, Andres Bello, 1997.
- Gary, Dessler, **Organización y administración, enfoque situacional**, Prentice Hall, México, 1992.

- Gaus, John, **The Present Status of The Study of Public Administration**, en The American Political Science Review, vol. 25, E.U., 1931.
- Gaus, John, **Trends in the Theory of Public Administration**, Public Administration Review, vol. 10, Núm. 3, E.U., 1950.
- Gergen, K. J. Y Thatchenkery, T. *Organization Science as Social Construction: Postmodern Potential*, Journal of Applied Behavioral Science, 1996.
- Giddens Anthony, **The consequences of modernity**, Cambridge, Polito Press, 1994.
- Golembiewski, Robert T., y William, Hedí (comps.), **Organization Development in Public Administration: Part I**, Marcel Dekker, New York, 1978.
- Golembiewski, Robert T., **Public Administration as a Developing Discipline: Part II**, Marcel Dekker, New York, 1979.
- González González, Ma. De la Luz, **Valores del estado en el pensamiento político**, Mc Grawhill, México, 1997.
- Goodnow, Fran, **Politics and Administration**, Russell and Russell, New York, 1900.
- Groos, E., *Universities as organizations: a research approach*, en American Sociological Review, vol. 33, 1968.
- Guerrero Orozco, Omar, **Teoría administrativa del Estado**, Oxford University Press, México, 2000.
- Guerrero Omar, **Teoría administrativa de la ciencia política**, Harla, México, 1976.
- Gulick, Luther, *Notes on the Theory of Organization*, en Luther Gulick and Lyndall Urwick, paper on Science of Administration, Augustus, M. Kelly Publishers, NewYork,1973.
- Gulick, Luther, **Ensayos sobre la ciencia de la administración**, Madrid, ENAP., 1973.
- Guy Peters, B., **The future of governing: four emerging models**, University Press of Kansas, E.U. 1996.
- Guy Peters, B. & Donal Sovie, **Governance in changing environment**, Canadian Centre For Management Development, Series on Governance and Public Management, Quebec, 1995.

- Guy, Peters, B., **La política de la burocracia**, FCE, México, 1998.
- Ha-Joon Chang, **El papel del Estado en la economía**, Planeta Mexicana, México, 1997.
- Habermans, Jürgen, **La inclusión del otro: estudios de Teoría Política**, Paidós, España, 1999.
- Habermans, Jürgen, **Facticidad y validez**, Tronta, Valladolid, 1990.
- Habermans, Jürgen, **Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista** (Vol. I y II), Taurus, México, 1999.
- Hall, H. Richard, **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados**, Prentice Hall, México, 1996.
- Harmon, Michael, M., Y Richard T., Mayer, **Teoría de la organización para la administración pública**, FCE, México, 1999.
- Hayek, F., **Individualism and Economic Order**, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1949.
- Hegel, G., W., **La filosofía del derecho**, FCE, México, 1973.
- Held, David, **Democracy and the global order: from de modern state lo cosmopolitan governance**, Polity Press, UK, 1995.
- Heller, Herman, **Teoría del Estado**, FCE, México, 1968.
- Hobbes, Thomas, **Leviathan. Or the Matter, forme and power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil**, Simon & Schuster, N.Y. 1997.
- Hochschild, Arlie Russell, **The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling**, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1983.
- Hodgson, G. M., **Economics and evolution. Briging life back into economics**, Ann Arbor The University of Michigan Press, Michigan, 1996.
- Hood Christopher, **The Art of the State**, Oxford University Press, UK, 2000.
- Hood Christopher and David, K., C., Jones, **Accident and Design. Contemporary Debates in Risk Management**, UCL Press, UK, 1996.
- Hood Christopher & Dunleavy Patrick, *from old public administration to new public management en Public Money and Management*, núms.1-3, Julio-septiembre, EU, 1994.

- Hood Christopher, **The limits of government**, John Wile & Sons, London, 1976.
- Hood Christopher, *Emerging issues in public administration*, en Public Administration, núms, 73, vol. 1, Spring, EU, 1995.
- Hood Christopher, *A public management for all season*, en public administration, núm. 69 vol. 1, Spring, EU, 1991.
- Ivancevich Donnelly, Gibson, **las organizaciones. Comportamiento, estructura y proceso**, McGraw Hill, Colombia, 1996.
- Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis, **Mito y poder en las organizaciones. Notas para un análisis crítico de la teoría de la organización**, Trillas, México, 1992.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luís Montaña Hirose (comps), **Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México**, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1991.
- James D. Thompson, **Organizaciones en Acción**, McGraw Hill, Colombia, 1993.
- Justi, Juan Enrique, **Ciencia del Estado**, estudio introductorio de Omar Guerrero, IAPEM, Estado de México, 1996.
- Kant, Immanuele, **Principios metafísicos de la doctrina del derecho**, UNAM, Nuestros clásicos, No. 33, México, 1978.
- Kahn L., and Elise Boulding, **Power and Conflict in Organizations** ed., Robert, New York, Basic Book, Kaplan Abraham, Power in Perspective, 1964.
- Knight, J, **Institutions and social conflict**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Kossen Stan, **Recursos humanos en las organizaciones**, Oxford University Press, México, 1999.
- Lawrence, Paul, y Jay, Lorsch, **Desarrollo de organizaciones: Diagnóstico y acción**, Fondo Educativo Interamericano, México, 1977.
- Leonard White, "*Public Administration*", en International Encyclopaedia al Social Sciences, Washington, 1930.
- Leonard White, The Meaning al Principles of Public Administration, en John Gaus, Leonard White y Maeshall Dimock, en **The Frontiers of Public Administration**, Russell and Russell, New York, 1967.

- Lichtenstein, P. M., *"A New- Institutional story about the transformation of former socialist economies: a recounting and assessment"*, en *Journal of Economic Issues*, vol. XXX, núm. 1, Marzo de 1966.
- Litterer, Joseph, **Análisis de las organizaciones**, Limusa, México, 1989.
- Lynn, Laurence, E., JR., **Managing the Public's Business. The Job of the Government Executive**, Harper, New York, 1981.
- Lynn. Laurence, E., JR., **Public Management as Art, Science and Profession**, Chatham House Publishers, INC., New Jersey, 1996.
- Ludovico Sitalia, **La razón de Estado**, FCE, 1988.
- Mainwaring Scott y Timothy, R., Scully, **Introduccion: Party Systems in Latin America. En Building Democratic Institutions**, California, Stanford University Press, 1995.
- Mallak, L., A., Y Kursted, H., A., **Understanding and Using Empowerment to Cahange Organiztional Culture**, Free Press, New York, 1995,
- Maquiavelo, Nicolás, **Discursos sobre la primera década de Tilo Libio**, Trad. De Ana Martínez Arancón, Alianza, Madrid, España, 1987.
- Maquiavelo, Nicolás, **El príncipe**, FCE, México, 1984.
- Mancur, Olson, **Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships**, Basics Books, New York, 2000.
- Mancur, Olson, **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Cambridge Mass, Harvard university press, 1965.
- Mancur, Olson, **The Rise and Decline of Nations**, New Haven, Conn. Yale University Press, 1982.
- March James, G., **The Pursuit of Organizational Intelligence**, BlackWell, UK, 1999.
- March James, G., y Olsen Johan, P., **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**, FCE, México, 1999.
- March, J., y H., Simon, **Teoría de la organización**, Ariel, Barcelona, 1977.
- Marcos Kaplan, **Estado y globalización**, UNAM, México, 2002.
- Marini Frank, (Comp.), **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**, Chandler, Scranton, Pa., 1971.

- Martin, Joanne, **Organizational Culture**, SAGE, London, 2002.
- Marx, Carl, **Contribución a la crítica de la economía política, Comunicación**, Madrid, España, 1970.
- Maslow, Abraham, **Motivation and Personality**, Haper and Brothers, New York, 1954.
- Mintzberg, Henry, **La Estructura de las Organizaciones**, Ariel Economía, España, 1995.
- Mintzberg, Henry. **Diseño de Organizaciones Eficientes**, El Ateneo, Argentina, 1992.
- Mintzberg, Henry, **Power In Around Organization**, Englewood Cliffs, NJ., Prentice-Hall, Inc., 1997.
- Mises, Ludwing Von, **Critique of Interventionsism**, Trad. de H. Sennholz, New Rochelle, New York, Arlinton House, 1929.
- Mises, Ludwing Van, **Bureaucracy**, Yale University Press, Nueva Haven, 1962.
- Montero Zendejas, Daniel, **La desaparición del Estado**, Porrúa, México, 1999.
- Morgan Gareth, **Imágenes de la organización**, Alfaomega-Ra-ma, México, 1990.
- Naciones Unidas. **Informe de Desarrollo Humano 1998**.
- Nelson, R. R., Y S. G. Winter, **An evolutionary theory of economic change**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 6a. Edición, 1996.
- North, Duglas, **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press, 1990.
- North, Duglas, **Structure and change in economic history** W.W., Norton, New York, 1981.
- North , Duglas y R. P. Thomas, **The rise of western world. A new economic history**, Cambridge University Press, 1973.
- Nozick, R., **Anarquía, utopía y Estado**, FCE, México, 1974.

- O'Donell, R.M., Keynes: **Philosophy, economic and politics. The philosophical foundations of Keynes's thought and their influence on his economics and politics**, St. Martin's Press, 1989.
- Offe, Claus, **Contradicciones en el Estado de bienestar**, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- Ostrom, Vincent, **The Intellectual Crisis in America Public Administration**, The University of Alabama, Alabama, 1973.
- Padgett, J., *Managing garbage can hierarchies*, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 4, diciembre de 1980.
- Peacock, A., y Rowley, C., "*Pareto Optimality and the Political Economic of the Liberals*", en A. Peacock, **The Economic Analysis of Government**, Oxford, Martin Roberstone, 1979.
- Parsons, Talcott, **Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization**, trans. Free Press, New York, 1947.
- Parsons, Talcott, *Sugerencias para un tratado sociológico de teoría de la organización*, en Etzioni, Amitai, (ed) **Organizaciones complejas**, Atlas, Buenos Aires, 1967.
- Pereira, Bresser, Luis Carlos, **Reforma del estado para la ciudadanía**, CLAD, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Perrow, C., **Organizational Analysis: A Sociological View**, Wadsworth, California, 1990.
- Pratt, John y Zeckhauser, Richard, eds., **Principals and Agents: The structure of Business**, Boston, Harvard Business School Press, 1985.
- Preffer, Jeffrey, **Managing with Power: Politics and Influence in Organizations**, Cambridge, MA., Harvard Business School Press, 1992.
- Preffer, J., Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms, en L., Cummings y B., M., Staw (comps.), **Research in Organizational Behavior**, vol. 3, JAI Press, Greenwich, 1981.
- Ranson, Stewart, Bob Hinings and Royster Greenwood, *The Structuring of Organizational Structures*, *Administrative Science Quarterly*, 25, 1-17, 1980.
- Robbins, S., **Comportamiento Organizacional**, Prentice Hall, México, 1999.

Rosales Núñez, Juan, **La nueva faceta de desarrollo institucional de la administración pública contemporánea. Gerencia pública**, Tesis de Maestría, UNAM, México, 1999.

Rosales Núñez, Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, en Revista del Instituto de Administración Pública del estado de México (IAPEM), núm. 37, México, 1997.

Rosales Núñez, Juan, **Gerencia Pública. Administración pública contemporánea**, Garnika, México, 2004.

Rose Richard, **Understanding Big Government. The Programme Approach**, Sage Publications Ltd. UK. 1984.

Stiglitz, Joseph, **Economics of The Public Sector**, New York, W.W. Norton & Company, 1986. '

Terry, Moe, *The New Economics of organization*, American Journal of political Science, 28, 1984.

Trayer, Frederick, Organization Theory as Epistemology, en Carl Bellone (comp.) **Organization Theory and the New Public Administration**. Allyn and Bacon, Boston, Mass, 1980.

Weber Max, **Economía y sociedad**, FCE, España, 1976.

Weber Max, **Sobre la teoría de las ciencias sociales**, Coyoacán, México, 2003.

Weber Max, **El político y científico**, Coyoacán, México, 2003.

Weber, Marx, **Essays in Sociology**, Oxford University Press, New York, 1946.

Weber Max, **¿Qué es la Burocracia?**, FCE, México, 1976.

Weber, Max, **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas M., FCE, México, 2003.

Wengert, Egbert, *The Study of Public Administration*. En The American political Science Review, Vol. 36, E.U., 1942.

Wilson, W., *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, 1987, Vo1.2, No.1.

Williamson, Oliver. E., **The Mechanisms of Governance**, Oxford University Press, New York, 1996.

Williamson, Oliver, **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. Free Press, New York, 1975.

Williamson, Oliver, **The Economic Institutions of Capitalism**, The Free Press, New York, 1985.

Williamson, Oliver, *Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, Journal of Law and Economics, 22, October, 1979.

Williamson, Oliver, *The Economics of Organizations: The Transactions Cost Approach*, American Journal of Sociology, 87, November, 1981.

World Bank. **The Quality of Growth**, Washington, D.C., 2000.

Vilas. M., Carlos, **El Estado en la globalización**, México, UNAM, 2000.