

2
2.º J.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y LA REFORMA DEL ESTADO

T E S I S

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

PRESENTA

GREGORIO ARANDA ACUNA



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX., SEPTIEMBRE DE 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO UNO

LA RELACION ESTADO-ADMINISTRACION PUBLICA

I. Acerca del Estado	1
1. Concepto de Estado	5
a) Origen de la necesidad de Estado	5
b) Poder y politica	8
c) Características del Estado Capitalista	21
2. Fines del Estado	23
a) Funciones del Estado	24
b) El poder del Estado	26
II. Acerca de la Administración Pública	29
1. Dicotomía Política-Administración	33
2. La Política Pública	35
3. Dualidad Política-Administración Pública	37
4. Concepto de Administración Pública	40
III. Estado, Sociedad Civil y Administración Pública	45
1. Realidad Social y Realidad Política	48
2. La Administración Pública, una función del Estado	50

CAPITULO DOS

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

I. El objetivo de la Administración Pública	53
1. La sociedad como organización social	57
a) Necesidades Públicas	65
b) La definición política de necesidad pública	68
II. Alcances de la Administración Pública	72
1. El Gobierno en acción	77
a) Identificación de los problemas sociales	78
b) La organización de la función administrativa	80
2. Conflicto entre interés público e interés privado	85
a) Una lucha por el poder	86
b) El esfuerzo de la Administración Pública por resolver los problemas sociales	87

CAPITULO TRES

EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

. Concepto de Eficacia	91
I. Fines de la Administración Pública y Fines del Estado	96
1. La naturaleza de la Administración Pública	100
a) La Dirección Administrativa	102
b) El dominio político	105
2. La Administración Pública y las clases sociales	108
a) El Estado y el dominio de clase	113

3. La eficacia administrativa y su límite	124
a) Los intereses del Estado	128
b) La administración de los problemas sociales	129
III. Planeación y Administración Pública	136
1. Hacia la eficacia de la función administrativa.....	140

CAPITULO CUATRO

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

I. La reforma de la Administración Pública, a través de la reforma del Estado	143
1. Omar Guerrero y la reforma del Estado	150
2. Algunas aportaciones para la reforma del Estado	155
II. El caso de México	166
1. La reforma del Estado	168
z) La reorientación de la acción estatal.....	173
2. La modernización de la Administración Pública.....	180
a) El Programa Nacional de Solidaridad	180
CONCLUSIONES	189
NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	193
BIBLIOGRAFIA	203

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo es una reflexión sobre algunas de las aportaciones que en materia político-administrativa realiza el doctor Omar Guerrero; uno de los pocos -y más brillantes investigadores que en México se han ocupado de la investigación de la Teoría de la Administración Pública, - así como de su relación con la Política. Su obra, La Administración Pública del Estado Capitalista, engloba el esfuerzo empeñado por contribuir al desarrollo de una teoría administrativa; y la discusión de que es objeto en las aulas universitarias no es sino un pleno reconocimiento a -- tan plausible esfuerzo.

El estudio de la obra en esta Escuela ha sido una motivación muy especial, a la vez que una responsabilidad, para desarrollar un modesto esfuerzo -con las limitaciones lógicas-, cuyo propósito es tratar de superar una visión, del - Estado y la Administración Pública, que en la actualidad - nos parece un tanto simplista al protagonizar un énfasis - teórico "instrumental" al interior del marxismo.

Sin embargo, justo es mencionar que la obra del doctor Omar Guerrero que ahora nos ocupa, fue concluida en 1979; - desde entonces ha pasado más de una década, en la cual la - sociedad ha asistido a importantes cambios a nivel mundial.

Por lo que no dudamos que las recientes investigaciones del doctor Omar Guerrero busquen superar su propia visión inicial; en todo caso, nosotros aludimos exclusivamente a "La Administración Pública del Estado Capitalista", que es la que conocimos y discutimos en el salón de clases.

Entonces, a lo largo del presente trabajo se busca concebir al Estado y la Administración Pública de manera distinta a como lo hace la concepción instrumentalista que nos proponemos superar; pero sin caer en el extremo de ver en ellos un altruismo a ultranza. En todo caso, lo que sí es claro es la intención del Estado de mantener un sistema de dominación, fomentar la permanencia de una formación social: el modo de producción capitalista; apoyándose en la Administración Pública e impulsando su propia reforma.

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación es analizar el lugar que ocupa la Administración Pública en el cumplimiento de los fines del Estado, así como sus posibilidades para resolver los problemas sociales. Pero dicho objetivo persigue un doble propósito; además del ya citado, interesa propiciar un debate acerca de la eficacia de la Administración Pública, así como las posibilidades de una "reforma" del Estado. De esta manera, nuestra investigación consta de dos partes, las que pueden identificarse con cierta nitidez. En la primera de ellas (capítulos uno y dos) se lleva a cabo

la definición teórica, tanto del Estado como de su Administración; es decir, su ubicación y relación entre sí, dentro del modo de producción capitalista. En la segunda (capítulo tres y cuatro) es donde de hecho se apoya nuestra afirmación recogida en el título de esta investigación: La eficacia de la Administración Pública y la Reforma del Estado.

Conviene señalar, sin embargo, que en esta primera parte no se pretende profundizar en la evolución histórica del Estado y su Administración, sino destacar sus principales características en el modo de producción capitalista; por lo que sólo eventualmente se hará referencia a las relaciones feudales, como antecedente inmediato al surgimiento del Estado moderno.

Así pues, el primer capítulo inicia con un breve análisis de los principales elementos que conforman una sociedad objetivo de la acción del Estado; entre los que destacan el grupo humano, el territorio, la cooperación, una lengua común y un gobierno. La existencia de la sociedad, pero sobre todo los conflictos que ella genera, plantea la necesidad del Estado, el cual se define a través del análisis de las aportaciones de diversos autores. El Estado, desde su aparición -y para una mayor eficacia de su función-, adquiere una autonomía relativa respecto de la sociedad dividida en clases sociales; autonomía que se hace presente al arbi

IV

trar en el conflicto de clases y aún al interior de ellas.

Como segundo punto de este capítulo se lleva a cabo la definición de la Administración Pública, actividad apropiada por el Estado; analizando la exposición de Omar Guerrero - acerca de la dicotomía y la dualidad Política-Administración, así como de la política pública como concepto que sintetiza - ambas funciones. Aquí se destaca la dualidad Política-Administración a partir de que se ubica ésta en el contexto de lo político, propio del Estado -y así contribuir a sus fines-.

El segundo capítulo está dirigido al análisis del - objeto de estudio de la Administración Pública, objetivo que le es dado por el propio Estado al encomendarle la satisfacción de algunas necesidades públicas de la sociedad; siendo - ésta la gran organización social receptora de la actividad estatal, en la que se inserta la Administración Pública. Aquí se destaca la importancia del proceso político que, para la - definición de necesidades públicas, sigue el Estado.

Asimismo, en esta primera parte adquiere un interés especial el estudio de los alcances de la Administración del Estado; que, en opinión de Omar Guerrero, están dados por la oposición entre interés pública e interés privado que desatan una lucha por el poder en la sociedad.

En la segunda parte presentamos el análisis del concepto de eficacia a fin de poder debatir la ineficacia de la Administración Pública a que se refiere Omar Guerrero. Para ello, se profundiza la discusión acerca del Estado y las clases sociales, así como de su denominada autonomía relativa respecto de la sociedad dividida en clases. Esto debido a que el autor que analizamos se apoya en el Estado como instrumento de clase -de la clase dominante-, para llevar a cabo su crítica a la Administración del Estado capitalista.

También se destaca la crítica al "Estado Administrativo" presente en el análisis de Omar Guerrero que en apariencia existió en aquellas sociedades donde la estructura de clases era desconocida; hecho al que se antepone la idea de que el Estado moderno se caracteriza por la expropiación de la función política -incluida la actividad administrativa- que con anterioridad a este período histórico, el surgimiento del Estado moderno, se encontraba dispersa en diversos grupos sociales; los feudos por ejemplo.

Al destacar la autonomía relativa del Estado, respecto de las clases, para arbitrar en sus conflictos, se vislumbra la posibilidad de la eficacia del Estado y de la Administración Pública; es decir, según vayan resolviendo

VI

los problemas de la sociedad que pudieran poner en riesgo la vigencia del orden al que sirven.

La evolución de las sociedades, acompañada por la amplitud en las demandas, conlleva a una crisis del Estado; es por esto que en el cuarto capítulo se menciona esta crisis como el principal elemento generador de la inestabilidad del sistema político, pero a la vez constituye el más fuerte impulso para la reforma del Estado.

Aquí se destaca el rechazo de Omar Guerrero a la idea de reforma del Estado, así como las aportaciones de autores como Luis Aguilar Villanueva y de Marfa del Carmen Pardo, para quienes el Estado logra fortalecerse precisamente a partir de su voluntad de reforma, en su vínculo con la sociedad civil, al entrar en una etapa de negociación y concesión de espacios políticos con las fuerzas sociales emergentes. Al apuntar hacia la democracia, el Estado, además de reducir el conflicto social, está contribuyendo a su propia legitimación.

En un afán por corresponder la discusión teórica sobre la reforma del Estado con la práctica, terminamos haciendo referencia al caso de México, a través de la reforma emprendida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Sobre todo en este proceso de reforma la orientación que se le da

hacia la lucha contra la pobreza, en que por medio de la Administración Pública se concede prioridad a los grupos menos favorecidos según se puede observar en el Programa Nacional de Solidaridad.

LA RELACION ESTADO - ADMINISTRACION PUBLICA

I.- Acerca del Estado.

Para entender mejor al Estado, tanto su concepto como las relaciones que deriva, hemos considerado oportuno iniciar el presente trabajo haciendo algunas precisiones. En primer lugar, debe quedar totalmente claro que el Estado, en cuanto árbitro de los conflictos políticos —según veremos en el desarrollo del presente capítulo—, es una figura que no actúa en el vacío; pues para ser una realidad requiere de la existencia previa de un objeto que justifique su actuación: este objeto es, a nuestro juicio, — la sociedad humana. De tal suerte pues, abordaremos el estudio de la sociedad como destino final de la actividad del Estado.

Es evidente que todo ser vivo que ha poblado la faz de la tierra —entre los cuales se ubica el hombre, y del cual nos ocuparemos en lo sucesivo—, ha experimentado una necesidad impostergable: la sobrevivencia. Y es justamente esta condición la que transforma al hombre de un ser —nómada (inestable) a un ser sedentario, establecido en un lugar determinado; hecho que le permite, a la vez, reproducir con menos dificultad su propia existencia. Sin embargo, esta característica aún sigue siendo insuficiente y,

gracias al trabajo, se da cuenta de que necesita intercambiar ideas y esfuerzos con sus semejantes.

Lo anterior despierta, en su todavía mente primitiva, algún tipo de conciencia solidaria en relación con sus semejantes, respecto a la forma de trabajar en busca de sus principales satisfactores. Andrés Serra Rojas¹ señala algunos elementos tendientes a explicar la organización del hombre en sociedad; en efecto, cita como factores determinantes de la sociedad los siguientes: la existencia de un grupo humano coherente, la cooperación y realización de fines dentro del grupo, una obra social continua, un asentamiento territorial, un grupo dinámico capaz de imprimirle su propio carácter a sus creaciones (experiencia o sentido común). A estos elementos el autor de referencia le introduce un objetivo que sustenta su organización, el cual dá sentido a la actividad que ese grupo de individuos desarrollará, y que consiste en la identificación de las necesidades sociales y el modo de satisfacerlas a través de formas económicas primitivas, además, conciben la necesidad de la reproducción biológica que los impulsa a formar familias, siendo ésta la base sobre la cual se sustenta la sociedad; así como también la necesidad de defenderse de otros grupos, definiendo con ello las primeras formas de autoridad.

Del análisis de los elementos citados se desprende el hecho de que si bien es cierto que es posible hablar también de sociedades animales, éstas se distinguen de las sociedades humanas porque son improgresivas debido a su incapacidad para dominar la naturaleza, vale decir, que el hombre es el único ser capaz de pensar su propio pensamiento y, en consecuencia, el único que puede organizarse bajo una sociedad propiamente dicha.

Con base en la exposición anterior, creemos conveniente apuntar la definición de sociedad del propio Serra -- Rojas: "Sociedad, es un sistema duradero que se reproduce así mismo, dentro de cuyos límites territoriales y culturales viven su vida la mayoría de sus miembros"².

Lo relevante de este concepto de sociedad es que realmente para llegar a serlo, ese grupo empieza por adquirir cierta permanencia que le permite la realización de determinados fenómenos sociales a partir de que vive bajo leyes comunes que desembocan en la aceptación de una cultura común, y que favorece su propia organización. La simple subsistencia al medio físico despierta en los miembros del grupo una conciencia de unidad espiritual e histórica, a través de la cual sienten poder alcanzar una vida más justa, armónica y civilizada. De esta manera van definiendo sus propios valores de justicia, libertad, derecho y consolidando estructuras democráticas.

Sin embargo, la sociedad no puede organizarse por sí sola al enfrentar una situación difícil, derivada de la propia naturaleza de los hombres que la conforman; en efecto, tal y como lo apunta Serra Rojas, el ser humano alberga en su interior una serie de elementos que van a influir en la exteriorización de su conducta, como son: instintos, pasiones, intereses y múltiples factores negativos que rompen con la armonía de la sociedad, provocando una lucha permanente por la imposición de sus propios intereses y valores³.

En resumen, tenemos que la vida del hombre en socie--dad —cuando ésta ha dado cauce a la propiedad privada— sufre una marcada transformación, ya que además de su sentimiento de solidaridad, empieza a gestarse en él una lucha con sus semejantes, al centro de la cual se encuentran intereses y valores diferentes, mismos que tratan de imponer en ese conjunto de relaciones sociales que protagonizan en la sociedad. Así, sin renunciar a aquellos sentimientos —de bondad, de hombre generoso, se ve impulsado a desarrol--llar otro tipo de comportamiento.

También el Profesor Miguel Escobar señala que la vida del ser humano se encuentra determinada y, por tanto, regi--da por una doble naturaleza que lo lleva a exteriorizar un determinado comportamiento a partir de la conjugación de —dos factores que influyen invariablemente en su actuación social: la emoción y la razón⁴.

1.- Concepto de Estado.

Según quedó de manifiesto al exponer la doble naturaleza humana, los hombres son actores sociales de una lucha permanente en la que aspiran, cada quien dentro de sus propias posibilidades, a imponer su voluntad; pero es evidente que esa lucha reclama la presencia de un poder superior a ellos que regule el conflicto y evite el agotamiento --- innecesario de la sociedad, es decir, el hombre no puede resignarse a una situación en particular, por lo cual necesita de una autoridad superior e independiente a él con el objeto de conducir la lucha dentro de los límites permitidos por la condición de sobrevivencia y desarrollo de la humanidad.

a) Origen de la necesidad de Estado.

Conviene apuntar que el presente trabajo no pretende profundizar sobre la problemática que supone un estudio de la teoría del estado, sino solamente exponer los elementos principales y generales que expresen en forma clara y precisa la idea de Estado, con la finalidad de poder ubicar el lugar y el papel de la Administración Pública capitalista, apoyados en el trabajo de Omar Guerrero⁵.

En este sentido, iniciaremos este punto haciendo algunas consideraciones acerca de la necesidad de un poder

que organice y dirija a la sociedad; poder que en la actualidad se le conoce con el nombre de Estado. Es evidente que la sociedad en su conjunto no puede gobernarse por sí sola, sobre todo a partir de que la propiedad privada - se hace presente, con lo que aparecen las primeras clases sociales. Este hecho histórico va a dar origen al conflicto de clase, así como al interior de ellas; es pues necesario la presencia del Estado como árbitro de dicho conflicto.

Entonces, tenemos que en cuanto el hombre se hace sedentario e inicia la cooperación de grupo dentro de la sociedad, se va patentizando también la división de las principales actividades del proceso productivo, contribuyendo a estabilizar y consolidar las relaciones de intercambio e interdependencia entre los miembros de un grupo, así como entre los diversos grupos. Esta situación va definiendo la necesidad de una organización territorial permanente y unitaria con una demarcación especial sólida.

Herman Heller ha dicho que en el Estado "vemos el -- producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada"⁶. Ciertamente, el desarrollo de la sociedad requiere de un acto voluntario para ordenar la lucha de intereses entre los hombres, que este desarrollo ha originado, a fin de encausar la lucha hacia el terreno de la razón humana. Pero, tal y como señala

Francisco Porrúa Pérez, a pesar de que en la base del estado encontramos un acuerdo de voluntades humanas depositadas en la autoridad superior que ese Estado ejercerá, a través de relaciones de igualdad; también se observa - que en esa misma base sobre la cual se eleva el Estado se presenta una situación caracterizada por la existencia de hombres que van a mandar (autoridad y poder estatales) y hombres que van a obedecer -que se someterán "voluntariamente" a esa autoridad y poder-7.

El mismo Porrúa Pérez, refiriéndose al origen del Estado y en oposición al contrato social de Rousseau, señala lo siguiente: "nace, no de un pacto social, sino a consecuencia de un proceso histórico-sociológico que va impulsando a la voluntad humana hacia su creación de una manera necesaria. Los hombres, razonablemente⁸, no pueden -- sustraerse a la voluntad de crearlo, pues no pueden, razonablemente, contrariar su naturaleza. Pero esa voluntad no se manifiesta de manera contractualista sino en forma de actividad constante para crear y mantener las instituciones políticas". Entonces, no se trata de un simple -- acuerdo de voluntades; sino que justamente es una necesidad que la razón humana percibe como instrumento de ordenamiento de sus actividades e intereses en cuanto seres sociales y políticos.

Retomando la idea de Herman Heller acerca del origen

del Estado, diremos que es visto como una necesidad histórica que viene a armonizar todas las oposiciones de intereses que los miembros de la sociedad estelarizan. Por tal circunstancia, según consta en el párrafo anterior, señalamos que en cuanto seres razonables, libres de ejercer su voluntad, los individuos aceptan esta necesidad -- histórica de regirse por un Estado; pero también, y antes de vertir cualquier concepto de Estado, los hombres en cuanto susceptibles de emociones, tienen intereses que defender en ese Estado, y que les valdrá la condición, además, de seres políticos. Así pues, conviene abordar lo relativo al poder y la política.

b) Poder y política.

Consideramos importante detenernos un poco para analizar brevemente lo que se entiende por lo político o la política, a fin de comprender mejor al Estado. Y como complemento de este punto nos ocuparemos también de lo relativo al poder --en su acepción más general--, ya que más adelante abordaremos el estudio del poder del Estado. Consecuentemente, nos vemos obligados a reiterar --según vimos cuando planteamos el origen de la necesidad de Estado-- que en la sociedad al irse configurando la propiedad privada, los principales poseedores de ella empiezan a preocuparse por la existencia de un orden social caracterizado por la creación de una normatividad general, abstracta e impersonal, acorde a sus intereses. Es en es

te momento que el hombre saca a flote su naturaleza política en cuanto exterioriza sus emociones, envidia, egoísmo, instintos naturales. Ya Platón en sus escritos de la República concebía al hombre como un verdadero "animal político", sociable por naturaleza.

Existe consenso en la mayoría de los autores que se ocupan del estudio de la política para ubicarla junto al poder público que administra y representa el Estado; esto es, se refiere a todo intento por conocer los medios que éste emplea para alcanzar sus fines: el comportamiento de la voluntad del hombre, como depositario del poder del Estado, en este ejercicio.

La política o fenómeno político aparece de la mano con el surgimiento de la comunidad humana, pues ésta desde un principio entendió la importancia de construir un orden de convivencia, y que con la evolución de la sociedad se ha ido consolidando como una actividad encaminada a la constitución y funcionamiento del poder público que despliegan las distintas instituciones políticas de que se conforma el Estado en la actualidad.

Por ejemplo, Andrés Serra Rojas al referirse a la política, considera que ésta "no es en sí lucha por el poder, sino lucha por el poder con el fin totalmente determinado de conseguir un orden de vida en común relativamen

te duradero y gobernar con él". David Easton, también refiriéndose a la política, señala que "dondequiera que encontremos un grupo de personas, sin importar cuáles sean sus propósitos o su forma de organización, generalmente encontraremos que se hacen maniobras para ocupar una posición - privilegiada o ejercer el poder; y que difícilmente puede existir un grupo, sin importar cuán nobles y cuán sagrados sean sus propósitos, en que no se presenten este tipo de situaciones"⁹.

Es evidente que, en ambos autores está presente la idea de lucha de los hombres por conquistar el poder del Estado, o participar de aquellas actividades que, ya sea positiva o negativamente, va a influir en ellos; esto da lugar a una disputa constante acerca de la política que se intenta aplicar -y que de hecho se aplica-. Lo importante de toda actividad política es que, por un lado, el que manda trata de sustentar su mandato como el correcto; en tanto que el que se resiste a obedecer alega que esa medida política presenta un carácter autoritario. Con lo cual la política (toda actividad denominada política) se materializa en la lucha entre el que manda y el que obedece, influidos por el deseo de ejecutar sus propios deseos, intentando controlar al contrario.

David Easton completa su idea de la política al referirse a toda disputa política como una discusión que se -

centra en dos puntos: primero, el tipo de programa o medida que se va a aprobar y, segundo, el tipo de medida que al sujeto disidente le gustaría se adoptara; ante esta afirmación, es válida la consideración de la política como lo que debe ser a partir de una realidad específica. Además Easton culmina su análisis político señalando que "la vida política se refiere a toda actividad que influye de manera importante en el tipo de medida autoritaria que adopta una sociedad y la forma en que la pone en práctica. Se dice que estamos participando en la vida política cuando nuestra actividad se relaciona en alguna forma con la implantación y ejecución de una medida práctica para la so ci dad"¹⁰.

Hablemos ahora del poder. Es un imperativo referirnos a él, si partimos del hecho de que el Estado es visto como un poder superior a la sociedad, que se levanta sobre ella para intentar organizarla de manera eficaz. En conse cuencia, ubiquemos al concepto de poder en aquella parte que se vincula con el Estado, que no es en su totalidad.

El poder está presente en toda la gama de relaciones sociales que invaden al hombre tanto en Sociedad como en el seno de lo familiar. El profesor Escobar concibe dos tipos de poder: el forzado y el consentido, según se compa ran o no los fines entre el que manda y el que obedece; obe d iencia que se fundamenta en los recursos de poder con que

cuenten cada uno de los sujetos involucrados en dicha relación. Por lo cual, el poder lo podemos encontrar en todos los rincones de la existencia humana ya que siempre habrá un sujeto tratando de obtener beneficios de su semejante, sometiendo su voluntad a lo que el sujeto que detenta el poder desee. Desde luego, aquí sólo nos ocuparemos del poder del Estado.

Pero, qué es el poder? El profesor Escobar considera que es un "elemento que se encuentra presente en la amplia red de relaciones sociales, cualesquiera que éstas sean, - siempre que en ellas se verifique la presencia de un sujeto activo que instrumenta la voluntad de otro pasivo, en virtud del cual el primero manda y el segundo obedece"¹¹. Además, el profesor Escobar agrega que para definir claramente la situación de poder es conveniente que ambos sujetos definan libremente su voluntad, en ejercicio de su razón y sin que exista manipulación en ese proceso de definición.

En Max Weber encontramos definido al poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad"¹². Es obvio que también está presente el elemento de la voluntad, es decir, definitivamente en ambos casos se pone énfasis en la imposición de una voluntad sobre otra, independientemente de que se

pueda o no estar de acuerdo; aunque en última instancia lo que resuelve el choque de voluntades son los medios de que se valen tanto el que impone la voluntad como el que se resiste a obedecer; o sea, los recursos de poder, que bien pueden ir desde el uso de la fuerza física hasta una lágrima o una sonrisa¹³.

Hay otros autores como Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto, para quienes el poder es una capacidad de mando -- que proviene de la astucia o la fuerza. Para León Duguit es una relación necesaria que se da entre gobernantes y gobernados; en este caso se alude de manera más evidente al poder político --del cual es depositario el Estado-- al referirlo a una forma de gobierno y no solamente a una situación aislada de dos sujetos tratando de imponer sus voluntades. Nicos Poulantzas, en cambio, define al poder en razón de las clases sociales: concretamente de la lucha de clases; ya que lo considera como la capacidad de una clase para realizar sus intereses a expensas de la otra.

El maestro Maurice Duverger contempla el uso de la fuerza en su análisis acerca del poder, al concebirlo como una posibilidad de coaccionar a un individuo, pero en el entendido de que este individuo considera legítimo ese proceso de coacción.

Finalmente, nos detendremos a exponer el concepto de

poder que en forma destacada nos ofrece el maestro y politólogo norteamericano David Easton; para quien el poder se relaciona con el propósito, de una persona o grupo, de controlar a otros en un esfuerzo por influir en ellos. A este respecto, traemos una cita fiel en torno al poder: - "Para imponer la voluntad propia, se requiere controlar la voluntad de los demás y, por lo tanto, el hecho político - en el segundo nivel es, siguiendo el estilo de Hobbes, un conflicto de voluntad, en el que cada uno trata de dominar por la fuerza, por la persuasión, por la tradición o por la ley, sobre las voluntades de los demás. Esta es la esencia de la lucha por el poder"¹⁴. Y si se quiere la esencia del acto político.

Con base en las citas y breves exposiciones acerca del poder, desde la óptica de los autores que presentamos, nos proponemos hacer algunos comentarios sobre el particular. No hay duda de que el poder es característico de todo ser humano, al igual que la política, capaz de definir su propia voluntad, a partir de la conjugación racional -- que lleve a cabo de los diversos elementos que el medio en que se desenvuelve le proporciona. Asimismo, el poder --- los conflictos que se manifiestan en torno a él --- siempre estará fuertemente ligado a la naturaleza humana en cuanto seres racionales, capaces de expresar esa doble naturaleza; razón y emoción; elementos; inherentes a su condición misma de seres humanos. Al entrar en contacto con la socie

dad irán definiendo sus propios intereses y valores.

También diremos que existen diversos tipos de poder y, en este sentido, discriminaremos algunos por no ser materia del estudio que nos ocupa. Así pues, habrá que apartar el poder económico, cuyos fines son de naturaleza lucrativa y que otorga ciertos privilegios para el que lo detenta, siendo característico de él el intercambio mercantil -- así como también la relación que se establece entre el patrón y el obrero. Tampoco nos ocuparemos del poder moral -- que se relaciona con la autoridad del padre sobre el hijo en el seno de la familia, del maestro sobre el alumno en la escuela y en general aquel que deriva de la costumbre y tradición que la colectividad ha ido formándose a lo largo de la historia. También desmerecerá la atención de este trabajo el poder religioso, el que la iglesia ejerce sobre sus feligreses. En consecuencia, solo nos referiremos en lo adelante de manera contundente al poder político que ejerce el Estado sobre la sociedad.

Ahora bien, del análisis del concepto de poder que hemos sustentado a través de diversos autores, se desprende una inquietud por introducir nuestro propio concepto en -- virtud de haber analizado también por separado el punto -- concerniente a la política. Ambos conceptos permitirán -- una mejor comprensión del concepto de Estado que en líneas subsecuentes ofreceremos; entonces, y teniendo presente --

que sólo interesa el poder político en este debate académico, construiremos la siguiente definición:

El poder político, podemos concebirlo como la capacidad que posee un agente para ejercer legítimamente el poder del Estado en cuanto personifica a éste; es decir, capacidad para tomar una serie de decisiones que, sin embargo, encuentran sustento en el ordenamiento social -- que la sociedad se ha dado. Esto supone dos cosas: primera, que dichas decisiones o mandatos no son una consecuencia del libre arbitrio de un individuo y; segunda, que -- puede haber actores públicos, sin poder político, pero -- que luchan políticamente ya sea por controlarlo o capturarlo.

Una vez que se ha identificado la necesidad de Estado y expuesto los conceptos de poder y política, las condiciones nos permiten aventurar alguna definición de lo que en adelante denominaremos Estado. Por lo que hace a este concepto, existe una gran diversidad de opiniones y cada autor que investiga acerca de la teoría del Estado da su propia definición.

Para Omar Guerrero, y en clara alusión al Estado capitalista, el Estado "es una organización política suprema

que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio"¹⁵. Aunque inmediatamente señala que el dominio no es exclusivo del Estado, pues éste se encarga también del desarrollo de otras funciones en la sociedad —entre las que sobresale ampliamente la administrativa, según — analizaremos en las funciones del Estado—. Aunque para él, el Estado es sólo el instrumento que la clase dominante emplea para golpear a la clase dominada.

El profesor Escobar privilegia aspectos más apropiados para referirnos al Estado: "es la autoridad que se extiende al conjunto de la sociedad global, controla ordenando la actividad de los hombres en su seno (mediante el derecho) y ejerce en ella el monopolio legítimo de la violencia"¹⁶.

El Estado existe, según Easton al conjugarse los elementos "territorio fijo, gobierno estable y una población definida y su función principal es la de conservar el orden social, precisamente a través del gobierno"¹⁷.

Por su parte, Herman Heller lo considera como una necesidad humana, unidad de acción humana creada con el fin de "organizar, autónomamente, la cooperación social territorial"¹⁸.

Max Weber se refiere al Estado como un mal necesario

para la sociedad y cuya tendencia es el monopolio del uso legítimo de la fuerza; y que recluta de la sociedad su aparato burocrático, a través del cual ejercerá su dominio.

Para Rodrigo Moreno, el Estado es "una comunidad de -- hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad entera"¹⁹. En este caso se destacan, fundamentalmente, tres aspectos que dan forma al Estado; en primer término, el elemento solidaridad, producto de la voluntad de los hombres. En segundo lugar, tenemos la figura del gobierno como órgano que se encargará de materializar al Estado, y a través del cual buscará organizar a la sociedad. Finalmente, alude al orden jurídico al que ese gobierno se apegará y, por consecuencia, hará respetar en todo momento.

También Andrés Serra Rojas nos ofrece su definición de Estado, en que destaca el orden jurídico, así como el monopolio del empleo del poder coactivo de que en un momento dado puede disponer; así, tenemos que el Estado "es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo so-

cial sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo"²⁰.

Francisco Porrúa Pérez lo considera como la "manera de ser o estar construida políticamente una comunidad humana, levantada sobre la voluntad de los hombres que la conforman y que se sujetan a un orden jurídico, estableciéndose entre ellos una amplia red de relaciones políticas"²¹.

Una de las más completas definiciones nos parece la que nos brinda Ralph Miliband cuando señala que "el Estado no es una cosa, no existe como tal. El término "Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado. El gobierno es el que habla en nombre del Estado. Al Estado se refería Weber cuando dijo, en frase famosa, que, para ser, tiene que "arrogarse" con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un determinado territorio. Pero el "Estado" no puede arrogarse nada: solo puede hacerlo el gobierno del momento, o sus agentes en los que haya delegado debidamente su poder"²².

En las definiciones presentadas observamos elementos que las unifican en relación con el concepto de Estado que nos ocupa. Evidentemente que se trata de una forma especial de organización del poder político, que se caracteriza por la concentración del uso de la fuerza legítima; -- también se necesita de un grupo de individuos (que constituyen el gobierno) que representen en la realidad a ese Estado. Asimismo, se menciona la posibilidad de que dicho gobierno se comporte conforme al derecho; esto es, -- que su actividad estará encaminada a construir un orden de derecho, al cual se someterá y cuidará que los gobernados igualmente se sometan.

El Estado, de esta manera, asumirá el papel nada fácil de evitar los conflictos sociales y, en general, cualquier tipo de conflicto que ponga en riesgo el orden social o que obstaculice la consecución de los fines de los miembros de la sociedad. En este caso igualmente nos -- aventuraremos con aquello que por estado entendemos.

Estado es el nombre con el que nos referimos al conjunto de instituciones políticas, a través de las cuales la sociedad será organizada políticamente, con apego a la ley que el hombre ha creado, a fin de que pueda alcanzar sus principales satisfactores; asimismo, por medio de estas instituciones se aspira a conservar el orden social -- tanto en lo interno como en lo que respecta a lo externo.

c) Características del Estado capitalista.

Vamos a considerar por separado algunas características específicas del Estado, aunque implícitamente ya nos hayamos referido en el análisis precedente. Sin duda, hablaremos -- del Estado capitalista del cual nos ocuparemos en adelante a consecuencia de la crítica a la "Administración Pública del Estado Capitalista", de Omar Guerrero. Entre las principales características pueden considerarse las siguientes:

- i) Se construye a partir de la necesidad que advierte el hombre de regirse por un ordenamiento político, que proteja sus intereses una vez que su actuación en la sociedad ha favorecido la acumulación de la producción.
- ii) Genera relaciones políticas entre los hombres. Debido a que los representantes del Estado adquieren una posición privilegiada que les permite imponer su voluntad; el resto de los miembros de la sociedad se organizan, a través de grupos de presión y partidos políticos, a fin de llegar a influir en las decisiones del Estado, estableciéndose una lucha constante por el poder político.

- iii) Se materializa en el gobierno. Porque se ha dicho, que el Estado no es un ente real, cobra vida al reclutar de la sociedad el elemento humano que se ocupará de alcanzar los fines del Estado a través de los órganos políticos que engloba el gobierno.
- iv) Posee el monopolio de la fuerza legítima, en la medida en que su aplicación no responde al arbitrio de una persona, sino porque queda sujeta y puesta al servicio del derecho. Sin que esto su ponga que fuera del Estado no pueda haber aplicación de la fuerza.
- v) Permite las diferencias sociales. Se justifica por su papel de conciliador de intereses, más no por tratar de erradicar las diferencias entre los individuos y entre los distintos grupos.
- vi) El poder que detenta es soberano. Es creado -- por la sociedad, pero su eficacia se logra al -- ubicarse por encima de la sociedad y de cualquier otro poder; además, para obtener obediencia a sus mandatos dispone de la posibilidad de emplear legítimamente la fuerza física, como último pero esencial recurso de poder.

2. Fines del Estado.

Se ha insistido acerca de los fines del Estado, pues es obvio que desde su creación ha tenido una importante tarea - que cumplir, como lo es la organización política de la sociedad bajo un determinado orden social que permita el libre - desenvolvimiento de los individuos.

Francisco Porrúa Pérez identifica el fin del Estado, en virtud de la actividad que implementa, con el bien público - de los hombres que forman su población. En el fondo de esta tarea se observa la necesidad de alcanzar cierto orden y una paz más o menos duradera, coordinar, alentar y, en ocasiones suplir las actividades de los particulares²³.

Por otro lado, entre los fines del Estado se encuentra su propio bienestar como institución política, es decir, tan to su existencia como su conservación; y para esto cuidará - el buen funcionamiento de su aparato gubernamental, que contribuya al mantenimiento de una economía sana. Entonces, tenemos que al Estado le interesa alcanzar dos fines básicamente, siendo el primero determinante del segundo: en la medida en que los individuos obtengan ese bien público, estará - en condiciones de conservar, legítimamente, su hegemonía. De ahí que el mismo Porrúa Pérez sostenga que "un Estado está - condenado a la desaparición cuando no goza de la adhesión, -

gustosa o resignada, de los ciudadanos; siendo ésta la base fundamental en que descansa la autoridad, y que nace con la confianza, de la simpatía o de la autoridad, en sentido "psicológico"²⁴.

El Estado para alcanzar sus fines recurre a distintas funciones que le van dando sentido a su actividad y justificando su presencia. Así se relaciona con la sociedad que lo ha creado.

a) Funciones del Estado.

Omar Guerrero concibe al estado como la organización política que asume, fundamentalmente, una función política de dominio; aunque no deja de atribuirle otras funciones como - la económica, la ideológica y la administrativa. Es así como el Estado se encamina al ejercicio de someter a la sociedad a sus propios intereses, y para legitimar este proceso - se apoya en la función administrativa a fin de proveer de determinados servicios a la sociedad.

Andrés Serra Rojas ha dicho: "se entiende por función - del Estado las diferentes formas que reviste su actividad. - Las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional"²⁵.

Justamente en esta concepción de las funciones del Estado queda de manifiesto la división de poderes, que para su ejercicio eficaz presenta. A través del legislativo se ocupará de la creación de las leyes a que se sujeta el orden social, una vez captadas las demandas de la colectividad y canalizadas por conducto de los representantes del pueblo. El judicial tendrá a su cuidado que se cumpla con lo establecido por la ley, estando facultado para recurrir legítimamente al empleo de la fuerza física. En tercer lugar tenemos la función ejecutiva -misma que relacionamos con la función de Administración Pública- en su papel de gestor social de las demandas públicas, políticamente definidas.

En la medida en que el Estado logre realizar eficazmente sus funciones, estará contribuyendo a los fines que están implícitamente considerados en su naturaleza, nos referimos, entre otros, a la reproducción de las relaciones sociales de producción, difundiendo la ideología de Estado, auxiliándose en las instituciones políticas destinadas a la enseñanza; contribuyendo al orden social, al evitar el conflicto y, por consiguiente, la inestabilidad del sistema que pueden provocar los diversos grupos políticos que se opongan a las medidas adoptadas; conservar su poder políticamente legitimado, fundado en el consenso de la voluntad popular; consolidar una estructura política económica y so-

cial invulnerable ante presiones provenientes del exterior, ya sea de grupos particulares o bien de otros Estados.

b) El poder del Estado.

El poder del Estado recurre al ejercicio de la fuerza, en cuanto ésta está al servicio del orden jurídico, que -- además, este mismo la hace legítima. Dicho poder también lo usa para su propia salvaguarda como instituto político.

La sociedad ha creado al Estado y éste se distingue por la apropiación del poder político a fin de imponerle un nuevo orden social a la sociedad; empero, ese orden se fundamenta en el consenso de la ciudadanía. No se trata, pues, únicamente del instrumento de dominación de clase --tal y como Omar Guerrero lo concibe--, ya que dicho Estado cumple también otras funciones que no son precisamente de dominio: por ejemplo, con la función de gobierno (Administración Pública) se busca atender una necesidad pública y, en esta medida, adquirir consenso.

Si se parte de la premisa de que todas las instituciones humanas llegan a generar poder, es válida la observación de que el poder político no se reduce y agota en la

esfera de competencia del Estado, y que necesita darle una orientación de sentido para diferenciarlo de aquel que se deriva de la actuación de los grupos que escapan al conjunto de instituciones que conforman el Estado. Además, este poder estatal adquiere el carácter de impersonal al no ser atribuido con exclusividad a un gobernante, prevaleciendo su condición de popular. Igualmente, nos remite a considerarlo un poder legal al estar jurídicamente organizado.

En alusión al poder del Estado, Herman Heller ha señalado que "es tanto más firme cuanto más consiga hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptados y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida"²⁶. Para alcanzar este objetivo, el Estado procurará cumplir eficazmente con sus funciones, particularmente con la de administración pública, pues es ésta la más difícil de ejecutar pero que a la vez le puede proporcionar mayores beneficios,

Gracias a que en la naturaleza del poder del Estado yace la norma jurídica, dicho poder al dirigirse a la sociedad lo hace valiéndose de la autoridad, que es finalmente quien

otorga a los individuos el derecho a mandar dentro de una estructura políticamente organizada y así los que obedecen -- aceptan "resignadamente" lo que la autoridad reclama de su comportamiento. Donde mayormente se manifiesta la autoridad es en la actividad de la función administrativa, misma que sobresale en este trabajo. De tal virtud, la obediencia que puede obtener el poder a través de la autoridad es consecuencia de diversas razones: convencimiento de que es necesario, producto de temor a que se haga efectivo el uso de la fuerza, por agrado o porque racionalmente es útil.

El poder del Estado también es un poder civil, dado que el poder militar de que se auxilia está considerado como mera amenaza, como último recurso de poder. Y sus gobernantes adquieren el calificativo de autoridades solo en cuanto son titulares del poder público destinado a la obtención del bien público.

II. Acerca de la Administración Pública.

En la actualidad nos referimos a la Administración Pública como un órgano público que ejecuta parte de las actividades del gobierno y, por consecuencia, una parte importante de las tareas del Estado, con base a una serie de sofisticados procedimientos que engloban a toda la sociedad. Aunque, justo es hacer algunas reflexiones sobre esta actividad que ha caracterizado al hombre desde sus orígenes.

Evidentemente, el hombre primitivo, sabido es que experimentó diversas necesidades -según asentamos al exponer la necesidad de Estado- y que buscó la mejor forma de satisfacerlas a través de la cooperación con sus semejantes; aún sin conciencia de ello, ya ejecutaba actividades que a la postre se agruparían dentro de las actividades administrativas. Lo que vale resaltar es la identificación de un propósito o fin (alimentarse, vestirse, defenderse de sus enemigos), así como la cooperación de esfuerzos para alcanzar esos fines.

Nadie niega que esta característica ha distinguido al hombre a lo largo de las distintas etapas históricas que van desde su origen hasta nuestros días.

Sin embargo, no todas las actividades del hombre son objeto de estudio de la Administración Pública, sino sólo en cuanto

se materializan al interior de las organizaciones; y en su aspecto organizado. Se trata de organizaciones humanas, - pues si bien en las comunidades animales se ejecutan ciertas actividades de manera ordenada —que llegan a formar una rutina—, no basta para poder hablar de organizaciones animales. Entonces, a la Administración Pública le interesa la actividad de los hombres, en cuanto dicha actividad está directamente vinculada con la división orgánica del trabajo.

De esta manera, tenemos que —de acuerdo con el profesor Miguel Escobar— la división del trabajo a la que atiene la Administración Pública es una división que recae sobre órganos distintos (inherente a toda organización) —y no sobre personas concretas, lo que supone que dichos órganos son concebidos independientemente de las personas -- que los vayan a ocupar; las organizaciones trascienden a los hombres que las actúan.

Al concebir a la sociedad como la gran organización social —según veremos en el siguiente capítulo—, ésta también se caracteriza por la división social del trabajo; división que recae en instituciones tales como: la familia, la fábrica, la empresa, la iglesia, la escuela, las entidades federativas, la división de Poderes del Estado, etc. La Administración Pública o gobierno llevará a cabo la tarea de administrar a la sociedad.

La práctica administrativa fue ejecutada en el pasado, independientemente de la conciencia que de ella se haya tenido, y todavía lejos de cualquier posibilidad de ser abordada por los estudiosos como un objeto de estudio más del conjunto de las ciencias sociales.

Es hasta después de la Revolución Francesa en que se le empieza a dar un lugar a la Administración Pública, como consecuencia del surgimiento del Estado de Derecho en toda Europa. La Administración del Estado, que hasta este momento había estado estancada, se ve fuertemente impulsada por el Derecho Administrativo en el siglo XIX; su estudio es retomado con mayor énfasis tanto en lo que respecta al orden jurídico como a los principios y técnicas que sustenta la hasta hoy -- discutida ciencia de la Administración.

El Dr. Raymundo Amaro Guzmán²⁷ destaca algunos aspectos sobresalientes de la Revolución Francesa en el estudio de la Administración Pública como actividad importante del Estado, sin concebirse todavía como disciplina de estudio tal y como sucedía con otras ciencias, tal es el caso de la política; dentro de la que ubicamos a la Administración Pública. Así, tenemos que la Revolución Francesa influyó en la creación del Estado de Derecho; delimitó las funciones y responsabilidades de los servidores públicos, en otras palabras, de la Administra--

ción Pública; el Estado unilateral fue sustituido por el nuevo Estado de Derecho, donde el funcionamiento de los órganos superiores del Estado así como la actividad administrativa - quedaron sujetos a normas jurídicas; por último considera que en la raíz de la Administración Pública se encuentra el derecho positivo.

A pesar de haber sido la Revolución Francesa, la etapa que marcó la identificación y delimitación de las actividades administrativas públicas, no es sino a finales del siglo XIX cuando se le concede el rango científico a la Administración; siendo considerados, por un lado, el ingeniero norteamericano Frederick W. Taylor y, por otro lado, el ingeniero francés -- Henri Fayol. Estos dos personajes son considerados como los precursores de la Administración Científica, gracias a sus investigaciones sobre la empresa.

En efecto, Taylor se preocupó por investigar los problemas relacionados con la producción, destacando la administración de personal y la técnica de la gerencia. A él le interesó enfrentar las formas y los tiempos para ejecutar cada -- operación, al igual que la adecuada división del trabajo encaminados a la obtención de la racionalidad y la eficiencia. Entre los principios que aportó a la Administración se señalan los siguientes: el de organización industrial, de métodos y

tiempos de trabajo, de operaciones y costos, el de la departamentalización, de relaciones con los trabajadores.

Por su parte Henri Fayol se preocupó por los problemas administrativos de la organización o empresa, resaltando en ella determinadas operaciones, funciones, principios que regulaban toda su gestión. Fayol destacó los siguientes principios como válidos para cualquier empresa: la división del trabajo, la autoridad, la disciplina, la unidad de mando, la unidad de dirección, la subordinación de los intereses particulares al interés general, la remuneración, la centralización, la jerarquía, el orden, la equidad, la estabilidad del personal, la iniciativa, la unión del personal.

1. Dicotomía Política-Administración Pública.

En el presente siglo es cuando comienza a adqui--

rir mayor auge el estudio de la Administración Pública, completamente separada de la Administración general y debidamente diferenciada de la Administración privada. Pero los estudiosos no aciertan a definirla claramente y mucho menos, a -- juicio de Omar Guerrero, a diferenciarla de las demás actividades del Estado; lo cual desembocó en una crisis de identidad, al pretender separarla de la política.

Apoyados en el trabajo de Omar Guerrero, intentaremos exponer tres corrientes de pensamiento acerca de la identidad de la Administración Pública, a saber: la Dicotomía Política-Administración, la Política Pública y la Dualidad Política-Administración. A partir de estas consideraciones se introducirá una definición de Administración Pública. Nos remitiremos al estudio de la Dicotomía.

Wilson, Goodnow y Willoughby son los principales exponentes de la dicotomía, adjudicándosele a esta corriente el primer esfuerzo por identificar a la Administración Pública como disciplina con objeto de estudio propio; solo que parten de una premisa falsa; en vez de partir del divorcio entre el Estado y la Sociedad civil, parten del divorcio entre la política y la administración, confundiendo al Estado con la política y señalando a la sociedad solamente como un supuesto de la acción administrativa.

Estos autores intentan estudiar por separado dos funciones del Estado: la voluntad de hacer y la ejecución de esa voluntad. En el primer caso, se estaría expresando políticamente su voluntad; en tanto que en el segundo, se estaría ejecutando administrativamente esa voluntad del Estado.

Para Omar Guerrero, la dicotomía constituye el origen del estudio de la Administración Pública, aunque la separación Estado-Sociedad Civil es sustituida por el divorcio Política-Administración Pública. Lo grave de esta distorsión es que elimina la importancia de la Administración Pública, pues al no resaltar el divorcio entre el Estado y la Sociedad no habrá por consiguiente, necesidad de relacionarse a través de la Administración Pública; es decir, se pierde su finalidad:

"La definición de la administración pública ha sido distorsionada; se ha reducido el gobierno a la formalización organizada de un dominio de clase, sin partir del poder de esta clase, y la administración pública confinada a la acción formal de ese gobierno"

2. La Política Pública.

Igualmente falsa considera aquella corriente que sin su perar el problema de la dicotomía, ha tratado de criticarla:

la política pública. Sus principales representantes son -- White, Gaus, Pfiffner y Dimock; para quienes tampoco existe el divorcio entre el Estado y la Sociedad Civil y, por tanto, la distinción entre interés público y privado.

Este esfuerzo por definir la Administración Pública, -- no hace sino confundirla y reducirla en un concepto genérico e impreciso de política pública; la política siempre adquiere un carácter público al entrar en contacto con el Estado, mientras que del nombre administración pública se desprende su carácter de lo público. En este sentido, aparte de no definirla ni diferenciarla de la política, adjudica a la Administración Pública otros elementos que le son del todo ajenos como los cuerpos legislativos, el aparato judicial, los partidos políticos, grupos de presión así como -- los movimientos de opinión.

Del mismo modo como la dicotomía separa lo inseparable la política pública confunde lo inconfundible cometiendo la imprudencia de que al pasar por alto el divorcio entre el Estado y la Sociedad condena a desaparecer a la Administración Pública al no haber necesidad de intermediación entre Estado y Sociedad.

Cerramos esta exposición con una cita, del autor que nos ocupa, que clarifica realmente lo que ya se ha dicho en líneas anteriores:

"Al disiparse los linderos de la vida privada y la vida pública, el Estado político es confundido con la sociedad civil sobre la cual ejerce su dominio, desapareciendo un rasgo característico del modo de producción capitalista: la división del Estado y la sociedad. Sin tal división, la administración pública también desaparece confundida, en la política pública, con el parlamento, los partidos, los grupos de presión y los movimientos de opinión. La Administración Pública no sólo ha dejado de ser definida, también ha perdido identidad"

Resulta contundente esta afirmación respecto a la relegación de la Administración Pública, a consecuencia de la reconciliación entre el Estado y la sociedad con lo cual se pierde o confunde el objeto de estudio. Por un lado, se le hace atribuciones más allá de su campo de acción, a la vez que se intenta reducirla al ser englobada en un concepto impreciso.

3. Dualidad Política-Administración Pública.

Hemos hecho el planteamiento de que el hombre es un ser social, susceptible de razón y de pasión, como una cuali

dad natural inherente a la humanidad. Esta premisa nos permite señalar que los administradores públicos en el desempeño de su tarea no podrán olvidarse de su condición política; entonces, esta característica constituye el primer elemento para calificar a la administración como una estructura dual e indivisible entre lo político y lo propiamente administrativo.

Volviendo al estudio de Omar Guerrero, cuando se refiere a la dualidad Política-Administración se remite al divorcio entre el Estado y la Sociedad civil, al cual va a servir de mediador la Administración Pública. Y al rechazar tanto la dicotomía como la política pública, sostiene que no puede separarse ni confundirse Política con Administración; en todo caso, la distinción y separación puede hacerse entre el poder ejecutivo y el legislativo que expresan el divorcio Estado-Sociedad. La sociedad se relaciona con el Estado a través del legislativo y el Estado a su vez con la sociedad vía la Administración Pública: mientras el Legislativo es político el Ejecutivo es administrativo. Aunque se apresura a señalar que el Legislativo también presenta características administrativas y no solamente políticas; lo mismo sucede con el Ejecutivo, que además de administrativo es político. Ante esta circunstancia no queda más que aceptar la dualidad Política-Administración Pública, producto del divorcio -y la necesidad de interrelacionarse- entre el Estado y la Sociedad.

Además, la Administración Pública es el instrumento del cual se vale el Estado para relacionarse con la Sociedad, pero como el Estado se levanta sobre ésta para ejercer un dominio de clase, de la clase poseedora de los medios de producción; dicho instrumento sirve para dominar y para tratar de resolver los problemas sociales que se generan en la sociedad civil. El Estado capitalista al crear a la Administración Pública le adjudica una doble naturaleza; la de dominio político y la de dirección administrativa. Desde su origen la Administración Pública está impregnada de esa condición dual de ser administración y política a la vez.

Al igual que Omar Guerrero, Ralph Miliband pasa por alto el hecho de que al hablar de dualidad Política-administración se atiende la circunstancia de que el Estado Moderno se apropia de la función de gobierno, y al hacerlo mezcla a la Administración Pública con factores políticos. Mientras la esencia de la política es la lucha por el poder, la esencia de la administración pública es satisfacer una necesidad pública; entonces, esta condición inseparable que adquiere la política y la administración obedece a una situación histórica y no porque la administración sea dominio y dirección de acuerdo con Omar Guerrero- de clase; así como tampoco debido a que en el hombre haya factores ideológicos que lo llevan a asumir determinado comportamiento, según lo sugiere la reflexión de Ralph Miliband:

"En todas partes, inevitablemente, la actividad administrativa es parte también de la actividad política; la administración es siempre tanto política como ejecutiva, al menos en los niveles en que viene al caso actuar políticamente, - es decir, en las capas superiores de la vida administrativa. Esto no se debe, por fuerza, porque los administradores así lo deseen, significa tan solo que las consideraciones, las actitudes y los supuestos políticos están incluidos, conscientemente o no, en los problemas de administración y afectan, en compensación, a la naturaleza del consejo y la acción administrativa".²⁸

Una vez presentado algunos enfoques, tendientes a definir la Administración Pública, así como la problemática que de ellos deriva, estudiaremos algunas definiciones que diversos autores nos brindan desde distintas ópticas.

4. Concepto de Administración Pública.

Al buscar una definición de Administración Pública observamos una gran confusión teórica en la conceptualización que de ella hace el doctor Omar Guerrero; lo anterior debido a su insistencia por definirla como una actividad inherente al Estado capitalista y no a la sociedad civil, en la medida en que es ésta quien siempre ha tenido necesidades, independientemente de que haya existido Estado o no.

Para Omar Guerrero, la Administración Pública debe estudiarse a partir del divorcio entre el Estado y la Sociedad; de ahí que constituya una relación que vincula al Estado con la Sociedad²⁹. En este caso se trata de un instrumento exclusivo del Estado capitalista fuera del cual no se puede concebir la Administración, aparte de que se le identifica con el poder de las clases sociales, de la clase dominante a la que sirve el Estado.

Uno de los creadores de la dicotomía, Woodrow Wilson³⁰, sostiene que la Administración Pública "es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible". Agrega además que a través de la administración el gobierno hace frente a aquellas necesidades que la iniciativa privada no puede o no quiere atender. La concibe como el gobierno en acción, pero como aquella parte desprovista de todo factor político -en concordancia con su juicio sobre la dicotomía-; además, los mejores hombres de negocio deben ocuparse de la Administración Pública porque están desvinculados de la política.

Francisco Porrúa Pérez³¹ dice que la Administración Pública "es la función organizadora de los servicios públicos

de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares"

En un sentido amplio, Pedro Muñoz Amato³² la considera como el gobierno, es decir, "todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política". Hay que tener presente que no todo el gobierno es administración, no debe olvidarse sus demás funciones en -- cuanto órgano que materializa al Estado.

Otro autor, defensor de la política pública sostiene -- que "la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública"³³. Es una definición muy genérica pese al esfuerzo que hace por identificarla con las leyes, prácticas, códigos y costumbres que rigen en un momento determinado para ejecutar la política pública, pues no toda política pública es un acto administrativo ni es exclusiva -- del Estado.

Rodrigo Moreno la considera así: "en tanto estructura -- orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnopolíticos, correspondientes a otros cam

pos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política³⁴.

Nosotros no compartimos la definición de Roberto Ríos - Elizondo cuando dice: "es aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal de los fines del Estado"...³⁵. Primero, debido a que tanto el Legislativo y el Judicial también contribuyen a satisfacer necesidades públicas y; segundo, porque el Estado se apoya, además de la Administración Pública, en el monopolio de la fuerza legítima para el logro de sus fines.

Consideramos suficientes y variadas formas de concebirla después de presentar la definición que de la cátedra de Teoría de la Administración Pública nos ofreciera, en forma destacada, el profesor Miguel Escobar; nos dice que la Administración Pública "es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas política o socialmente definidas"³⁶. Se observa el aspecto de la dualidad política-administración al mencionar la participación política en el proceso de definición de necesidades.

En la modesta opinión del autor de este trabajo, se han establecido algunos planteamientos tendientes a la compren-

sión del tema que nos ocupa, que ayudan al lector interesado en la materia a forjarse una mejor idea de lo que se entiende por Administración Pública. Ante esta situación - sólo nos queda intentar asumir y asentar, con las limitaciones lógicas, nuestra propia definición al respecto.

Administración Pública es el gobierno en acción, actividad organizada cuyo propósito es resolver las necesidades públicas de una sociedad cualquiera - a partir del carácter organizado de ésta -; ya sea de manera directa o indirecta. Esto nos lleva a pensar en ella como una actividad anterior al Estado, sólo que éste desde su aparición - se la expropia a la sociedad y así se constituye en la actividad a través de la cual dicho estado buscará el consenso de la sociedad, respecto de las políticas que implementa. Así, el Estado reprime y concede: es un Estado dominador, pero también un Estado benefactor pues a través de la Administración Pública busca beneficiar a aquellos miembros de la sociedad que no pueden satisfacer directa e inmediatamente sus principales demandas en el mercado. Y esto por un principio de solidaridad mínima, sin el cual la sociedad misma no puede subsistir.

III. Estado, Sociedad Civil y Administración Pública.

Hasta el momento, la presente investigación ha girado en un plano favorable al análisis que, por separado se ha hecho acerca del Estado y de la Administración Pública, separación que se justifica sólo en cuanto el objetivo de la misma incluye el estudio de los principales elementos y características de cada uno. A partir de ahora se abordará su análisis como unidad, en correspondencia con el debate que perseguimos en esta búsqueda del lugar que ocupa la Administración Pública en el Estado capitalista motivados por la tesis que al respecto sostiene el doctor Omar Guerrero.

Para tal fin, serán fundamentales las aportaciones -- tanto de Omar Guerrero como Ricardo Uvalle Berrones³⁷, para quienes el capitalismo --como modo de producción-- se distingue de anteriores formaciones sociales porque propicia el divorcio entre el Estado y la Sociedad Civil; figuras que hasta el feudalismo sobrevivieron como unidad; ante lo cual resultaba difícil distinguir las funciones propiamente económicas, respecto de la función política. Ante esta situación, según apunta Uvalle Berrones, el poder feudal se encontraba disperso en cada feudo.

Del mismo modo en que el poder feudal se encontraba

disperso, el ejercicio de la función administrativa se regía por la aplicación de normas que resumían la voluntad personal (del señor feudal), predominando así el libre arbitrio - del monarca feudal, en perjuicio del cuadro administrativo - por disperso y confuso que éste fuera-. Un mismo propietario dispone del poder político y de la administración según su deseo, dificultando cualquier posibilidad de desarrollo social, ante la complejidad que el producir y organizar la sociedad significaba para cada feudo miembro de ella.

La burguesía mercantil emergente, misma que se gesta a partir de los primeros excedentes en la producción feudal y que marca el fin de algunas instituciones feudales, propicia la constitución del Estado moderno, el cual se apropia de la función política que antes se encontraba dispersa en cada uno de los feudos que constituían la sociedad feudal. También se apropia la función de administración pública, es decir, sienta las bases de la centralización administrativa como lo sugiere Uvalle Berrones³⁸; sin embargo no es el mejor aliado de la burguesía para la realización de su proyecto político, sino que lo es para su proyecto económico.

Al quedar separados la Sociedad y el Estado, es posible apreciar la distinción entre vida civil y vida política,

a la vez que entre interés privado e interés público. La sociedad va a tener como condición propiciar el intercambio mercantil entre los hombres, entablando relaciones sociales civiles claramente definidas por el Estado; el que al organizar políticamente a la sociedad fijará las normas, por escrito, que otorgarán la libertad a los individuos para entablar las relaciones entre sí que mejor convenga. Para esto les ha otorgado derechos y obligaciones.

De acuerdo con Marx y Engels, el surgimiento de la propiedad privada, así como de las clases sociales, termina con la armonía de que gozaba la comunidad con anterioridad a ello; ahora hay lucha entre los individuos, así como entre las clases que han surgido en ella; es el Estado, entonces, el poder que va a arbitrar la lucha que tiene por escenario a la sociedad, a fin de evitar que ésta sea destruida. Sin embargo, Omar Guerrero y Uvalle Berrones sostienen, de manera equivocada, que al ejercer la función de arbitro en aquella lucha, lo hace sirviendo a una clase.

El debate que nos hemos propuesto sostener, se orienta a examinar la manera en que los autores mencionados anteriormente, parecen ubicarse en una perspectiva marxista de corte "instrumental", siendo que esta misma teoría podría aportar otros elementos que nos reduzcan al Estado a un dócil instrumento en manos de la clase dominante.

Si aceptamos la visión instrumentalista conceptualizada por el doctor Omar Guerrero, no podríamos pensar al Estado - en términos de árbitro en el conflicto de clase, ni siquiera del conflicto al interior de ella. Omar Guerrero, ubicándose por sí mismo dentro del marxismo, desconoce la tesis de - esta corriente acerca de la autonomía relativa del Estado, - autonomía que le permite justamente erigirse en el árbitro de todo conflicto político entre las clases y aún dentro de ellas mismas; función arbitral al servicio de la salvaguarda del orden social. Al respecto, conviene reflexionar el fenómeno del Estado en términos de "elemento de cohesión de la - formación social en su conjunto"³⁹.

1. Realidad Social y Realidad Política.

Al referirse a la realidad social (Sociedad Civil) y - a la realidad política (Sociedad Política), Omar Guerrero - equivocadamente observa un divorcio entre ellas, cuando en realidad la segunda es complementaria de la primera; es de - cir, la sociedad define a la instancia o lugar social donde los hombres luchan por satisfacer intereses y valores a título individual; en la medida en que ellos no puedan realizarse en ella dando lugar al conflicto, esa lucha se desplaza a la instancia política (llamada sociedad política) a - través de los agentes políticos que cumplirán con la tarea de agentes mediadores en la solución de los conflictos,

en cuanto especialistas en la gestión política y representantes de las fuerzas sociales que les proporcionan los recursos de poder que estarán en juego en la lucha política.

Sin embargo, la instancia política no se agota en el -- Parlamento como los sugiere Omar Guerrero cuando afirma que la lucha de clases solo se convierte en lucha política cuando es llevada ahí por los delegados políticos de las clases sociales. Pero también observamos una contradicción en su argumentación cuando en un principio nos habla de un delegado político y luego de un hombre dual, pues dice: "El Estado Capitalista crea una sociedad no política y un Estado no civil y, por tanto, puede representar la dualidad de derechos que hacen del hombre, a la vez, un hombre civil y un hombre político, un hombre celestial y un hombre real"⁴⁰.

Cabe observar que, tal y como sostiene Max Weber, el Estado detenta el monopolio del poder político; sin embargo, hay en la sociedad fuerzas sociales que constantemente intentan controlar o capturar dicho poder. Y aquí cabe tener presente que la fuerza social no equivale a una clase social, aunque esta sí es una fuerza social.

Lo anterior da lugar a que el Estado realice cualquier maniobra para controlar las manifestaciones de poder político que se dan fuera del ámbito de lo legítimo (solo a juicio

de los agentes políticos que personifican el poder del Estado). El Estado reafirma así su posición privilegiada en relación con el poder político.

En apoyo al argumento anterior, diremos que ejemplos -- del poder que eventualmente puede escapar al control del Estado -- y que éste intenta captar -- los observamos en la existencia de los partidos políticos, quienes aspiran a alcanzar el poder del Estado y no solo a influir en él, y que pueden inclusive llegar a plantear lógicas de poder contradictorias con el propio Estado. También está el caso de determinadas acciones que pueden tomar los grupos de presión, los movimientos de opinión u otros actores políticos.

2. La Administración Pública, una función del Estado.

Dentro de la función política global del Estado que visualiza Nicos Poulantzas, entre otros actores, podemos ubicar la función de administración pública, pero solo la medida en que dicha función es apropiada por el Estado moderno o capitalista; ninguna explicación es válida si no parte de este hecho histórico al momento de concebirla como parte de -- las funciones del Estado.

Al respecto, también podemos citar a María del Carmen Pardo⁴¹, para quien la Administración Pública es un componente

del sistema político, es decir -aunque no lo diga explícitamente-, uno de los componentes del Estado; de ahí que su análisis deba partir de la comprensión del propio Estado. Asimismo, agrega que si bien en la actualidad existe la tendencia de separar la administración del ámbito político, a fin de lograr su plena identificación, ello no significa necesariamente plena autonomía; además, esto último no es posible, al menos no bajo el actual modo de producción.

Aunque Ricardo Uvalle Beirones retoma en su esencia la posición de Omar Guerrero, es posible inscribir su planteamiento acerca de la Administración Pública en el ámbito de las funciones del Estado; pues razón hay para hacerlo si se tiene presente que para él, la administración representa finalmente la acción organizada e inmediata que el Estado implementa a fin de dominar a la sociedad. Desde luego, conviene hacer énfasis en el hecho de que la administración no constituye el único medio con que cuenta el Estado para dominar a la sociedad.

Lo que podemos rescatar de estos planteamientos, es el consenso en torno a la ubicación de la Administración Pública dentro del ámbito de competencia del Estado, pero como una organización compleja que engendra diversas relaciones sociales y políticas que desvanecen cualquier carácter instrumentalista que algunos autores han insistido en adjudicarle. La

misma reflexión es válida para el propio Estado, es decir, - éste constituye también una compleja forma de organización - política de la sociedad, que difícilmente puede reducirse, - de manera lineal, a un instrumento de dominación en poder de una clase dado el cúmulo de acciones que implementa -en di- versos sentidos- para la sociedad en su conjunto.

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SOLUCION
DE LOS PROBLEMAS SOCIALES**

que ésta no se destruya en una lucha entre desiguales, el Estado viene a organizarla políticamente encaminándola a un determinado orden social, que favorezca el libre desenvolvimiento de los hombres para gestionar la resolución de sus necesidades de sobrevivencia así como de desarrollo personal.

Hay autores como Francisco Porrúa Pérez¹ que inadecuadamente reducen la esencia de la función del Estado al bien público de los hombres, entendido como el establecimiento de las condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para el desarrollo material y espiritual de hombre; el bien público también, agrega, es extensivo a la conservación del Estado. A nuestro juicio, este bien público es abanderado por el Estado solo en cuanto él se ha apropiado de la Administración Pública, actividad que originalmente desempeñaba la sociedad; al Estado le preocupa en primer término la conservación del orden social por lo que su interés radica en ejercer y conservar el monopolio del poder político y, eventualmente, contribuir al bien público.

El Estado, además de ejercer el poder político, también se interesa en proveer de determinados servicios públicos a la sociedad, y así al llegarse de manifestaciones de consenso que contribuyan al mantenimiento de sus monopolio del poder. De ahí la consigna de que eventualmente contribuye al bien público, vía la Administración Pública. A ella se le enco-

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SOLUCION
DE LOS PROBLEMAS SOCIALES**

I. El objetivo de la Administración Pública.

Desde tiempos pasados la actividad administrativa, aún sin la conciencia de ella, estuvo plenamente vinculada con la satisfacción de las necesidades de toda una colectividad; aquellas que la actuación individual de los hombres no bastaba para alcanzarlas. Esta característica dio origen a las primeras formas de cooperación entre los hombres, mismas que motivaron tipos de organización más formales encaminados a la estabilidad y permanencia de las actividades ahí contempladas.

Evidentemente la actividad administrativa siempre estuvo dirigida a la sociedad, a sus organizaciones. Con el paso del tiempo, sin embargo, la sociedad se fue desarrollando haciendo más complejas las relaciones entre los hombres; y con ello las necesidades fueron en aumento. Es así como se aprecia que a raíz del crecimiento de la población que agrupa cualquier sociedad, las necesidades sociales rebasaron toda posibilidad de ser atendidas exclusivamente por la cooperación de los particulares; además de que algunos de ellos empezaban a sobresalir poderosamente sobre la mayoría, amenazando realmente la convivencia social.

Dijimos en el capítulo anterior que el Estado constituye una necesidad de la evolución de la sociedad; a fin de

que ésta no se destruya en una lucha entre desiguales, el Estado viene a organizarla políticamente encaminándola a un determinado orden social, que favorezca el libre desenvolvimiento de los hombres para gestionar la resolución de sus necesidades de sobrevivencia así como de desarrollo personal.

Hay autores como Francisco Porrúa Pérez¹ que inadecuadamente reducen la esencia de la función del Estado al bien público de los hombres, entendido como el establecimiento de las condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para el desarrollo material y espiritual de hombre; el bien público también, agrega, es extensivo a la conservación del Estado. A nuestro juicio, este bien público es abanderado por el Estado solo en cuanto él se ha apropiado de la Administración Pública, actividad que originalmente desempeñaba la sociedad; al Estado le preocupa en primer término la conservación del orden social por lo que su interés radica en ejercer y conservar el monopolio del poder político y, eventualmente, contribuir al bien público.

El Estado, además de ejercer el poder político, también se interesa en proveer de determinados servicios públicos a la sociedad, y así al llegarse de manifestaciones de consenso que contribuyan al mantenimiento de sus monopolio del poder. De ahí la consigna de que eventualmente contribuye al bien público, vía la Administración Pública. A ella se le enco-

mendará la tarea de contribuir, en la medida que los recursos de que dispone el Estado lo permitan, a la atención de las necesidades sociales que las organizaciones privadas no les interesa asumir.

Es claro que el objetivo de la Administración Pública lo constituyen las necesidades públicas de la sociedad, sólo que su atención será priorizada por el Estado a tal grado que es este quien, dentro del modo de producción capitalista, define, políticamente, lo público y lo privado. Pero dicha Administración conserva su rasgo característico: solo se ocupa de las actividades cuya realización se lleva a cabo al interior de las organizaciones, y la sociedad representa la gran organización social en que recae el objetivo de la Administración Pública.

Al igual que Porrúa Pérez, también Rodrigo Moreno Rodríguez conceptualiza la noción del bien público en ese doble -- sentido; es decir, hay una insistencia por reducir la función del Estado a sólo una de sus partes: proveer a la sociedad de determinados servicios públicos. Esta insistencia errónea es similar a la que protagoniza Omar Guerrero, cuando éste -- trata de agotar la función de dicho Estado en la dominación -- política. El error de Porrúa Pérez y Moreno Rodríguez se complementa con la creencia de que el buen funcionamiento de la maquinaria administrativa supone, de manera mecánica, -

la conservación del Estado capitalista. Hecho este último, - que consideramos muy relativo.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, podemos explicarnos el por qué de nuestro rechazo a la concepción que Moreno Rodríguez hace del objetivo de la Administración Pública y del Estado: "su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común"².

En cambio, Omar Guerrero difiere respecto de los dos autores mencionados anteriormente, pues él ubica el objetivo de la administración pública en la necesidad de mediar entre el Estado y la Sociedad Civil al encontrarse divorciados bajo el capitalismo. En este sentido, su objetivo está determinado históricamente por dicha separación provocada por el Estado. Pero como el Estado no se ha propuesto resolver los problemas sociales, la Administración Pública, como instrumento de dominación, tiene por objetivo sólo "administrar los problemas sociales con soluciones parciales. Además de este pecado, el doctor Omar Guerrero -en nuestra opinión-, --- emplea equivocadamente el término divorcio al referirse a la relación Estado-Sociedad; pues divorcio implica tomar caminos diferentes, hecho que en nuestra opinión es ajeno a la realidad que discutimos.

En cambio, para el profesor Miguel Escobar el objetivo de la Administración Pública se corresponde con la definición que de ella hace, retomando la idea de satisfacción de necesidad pública; "actividad organizada que se encamina a la satisfacción de necesidades públicas, políticas o socialmente definidas". Cuando nos habla de definición política o social lo que nos quiere decir es que, en el modo de producción capitalista es el Estado quien define políticamente las necesidades públicas, pero que con anterioridad al Estado bastaba el solo hecho de que toda una colectividad las experimentara para ser declaradas públicas; es decir, sin mediación política. Esto es lo que justifica el hecho de que sea el Estado quien organice la acción encaminada a su consecución, lo que puede ser directa o indirectamente.

Dado que hemos hecho un énfasis reiterado en las organizaciones como el objetivo de toda administración, ahora estudiaremos a la sociedad como una gran organización social.

1. La sociedad como organización social.

Si hemos de concebir a la sociedad como una organización social con fines claramente definidos, antes debemos desarrollar el concepto de organización, con el propósito de ayudar a la comprensión de la sociedad como la organización que "administra el Estado".

Existe consenso acerca de que toda actividad organizada se apoya en la división del trabajo para la producción de un bien o prestación de un servicio; aspecto que William Scott desconoce al definir la organización —además con —ello la confunde con el grupo— "un sistema de actividades coordinadas de un grupo de personas que cooperan en procura de una meta común bajo la autoridad y el liderazgo"³.

Hemos dejado constancia de que a medida que la sociedad se fue desarrollando, las necesidades de los hombres se fueron haciendo más variadas, a la vez que complejas, —de ahí que todas las organizaciones que contenía fueron —igualmente creciendo y propiciando cada vez más la división del trabajo. Esto generó al mismo tiempo la necesidad de ir delimitando funciones específicas para cada miembro dentro del proceso de producción, haciendo necesaria la definición de niveles de mando que coordinaran la tarea de los participantes. Así es como aparece la figura de la autoridad como inherente al trabajo organizado y como la fuente suprema del gobierno en las organizaciones, particularmente del gobierno que organiza a la sociedad.

Es prudente hacer un paréntesis para dejar en claro —que no es lo mismo hablar de grupo que de organización, y es lo que William Escot hace al pretender definir a la organización. Esto sucede así cuando se refiere a un grupo de perso

nas que cooperan en relación con una meta común; en nuestra opinión, la meta común que persigue ese grupo puede no dar origen a una división orgánica de las actividades encaminadas a su consecución; característica inherente a la organización. Pero lo simbólico en la organización es el ejercicio de la autoridad y no del liderazgo. Al respecto, el profesor Escobar sostiene que el ejercicio de la autoridad en la sociedad se justifica por su carácter organizado⁵.

Lo cierto es que en la base de las organizaciones encontramos la racionalidad de los hombres, que los impulsa a cooperar en ellas plenamente convencidos de que es la única forma bajo la cual pueden aspirar a alcanzar sus más encarecidas necesidades; hecho que explica el depósito de su confianza en determinadas personas para dirigirlos con toda autoridad, misma que según Weber es formal e impersonal porque se ejercita la voluntad de todos y no de un solo individuo. El comportamiento de todo individuo, según tratamos en el capítulo anterior, en libertad de ejercitar su voluntad, es el resultado de la combinación de factores como razón, emoción, pasiones; mismos que ha sabido conducir con inteligencia a fin de poder arribar al punto en que sea posible coincidir interés personal e interés organizacional.

Para reforzar lo dicho en líneas precedentes, consideramos oportuno traer a exposición lo que el profesor Escobar

entiende por organización y que corresponde plenamente a los dos elementos que hemos resaltado: la división del trabajo y el ejercicio de la autoridad. Sobre el particular nos dice lo siguiente: "la organización constituye una distribución más o menos estable, permanente y cooperativa de actividades humanas con la finalidad de producir bienes y/o servicios, económicos o no". En complemento de esta cita, continúa observando: "la existencia de órganos que agrupa cargos, supone de inmediato el principio de la jerarquía. Esto habría que traducirlo por el hecho de que unos cargos quedan subordinados a otros, en los que radica la autoridad del órgano, la que sólo puede ejecutar una persona. La autoridad no puede recaer en una máquina"⁴.

Detengámonos a comentar lo que se ilustra. Del carácter estable y permanente de la actividad humana se desprende que es una situación que busca trascender y no agotarse en unos cuantos actos; hecho que evidencia la posibilidad de dividir el trabajo y asignar actividades específicas; lo cual genera ciertas posiciones de mando en las que el proceso de trabajo mismo reclama la existencia de jerarquías con autoridad legítimamente constituida, pero totalmente desposeída de la voluntad personal de un hombre; sino como consecuencia de las necesidades propias del proceso y, de esta suerte, de la organización. También el profesor Escobar comparte la -

formalidad e impersonalidad de la autoridad.

Sin embargo, hay definiciones que ignoran lo relativo a la autoridad y a la división orgánica del trabajo, hecho - que no permite diferenciarla del grupo: es el caso de la que aporta la teoría estructuralista al concebirla como "agrupamientos humanos, internacionalmente contruidos y reconstruidos, con el fin de alcanzar objetivos específicos. Las organizaciones son caracterizadas por un conjunto de relaciones sociales estables deliberadamente creadas, con la explícita intención de alcanzar objetivos"⁵. Si bien es cierto que -- alude a una relación social estable, pasa por alto mencionar si se trata de una división del trabajo más o menos permanente cuyo objetivo sea justamente la consecución de dicho propósito previamente determinado a que alude.

En la medida que las organizaciones alcancen ese objetivo específico, según los estructuralistas, estarán contribuyendo a un objetivo paralelo que es el mantenerse como organización, sobrevivir al medio ambiente; en éste prevalecen condiciones humanas, sociales, políticas y económicas que influyen decididamente en su sobrevivencia. En general, el medio ambiente que influye en la organización está representado por otras organizaciones que luchan por sobresalir dentro del medio en que participan. Esta circunstancia es fuente de conflictos organizacionales.

Desafortunadamente, no todo es armonía en las organizaciones. Desde que una organización es planeada, la posibilidad de conflicto está presente, aunque para los estructuralistas puede ser factor de cambio y de desarrollo organizacional —si bien es cierto que no siempre es deseable—. El conflicto puede ser la expresión de ideas y sentimientos encontrados entre los miembros de la organización, a consecuencia de la divergencia de intereses que persiguen a raíz de su participación en ellas. Cuando un individuo advierte que sus intereses no están siendo realmente asumidos por la organización o bien observe tendencias parciales, de inmediato se reflejará en su actitud su inconformidad. La misma naturaleza del hombre, en cuanto ser social, es la base de todo conflicto en la organización.

Lo mismo acontece con la sociedad como generadora de conflictos, pues si el Estado no realiza acciones inmediatas tendientes a su solución, puede poner en riesgo no sólo el orden social, sino también la conservación del monopolio del poder político; o bien podría verse orillado a pasar de la amenaza a la aplicación real de la violencia.

De manera equivocada Idalberto Chiavenato señala al conflicto como condición propia del mundo animal; aunque —acierta al señalar que el hombre se distingue del reino ani

mal por su capacidad para atenuar dicho conflicto, a través de mecanismos de regulación al señalar que: "La sociedad y la civilización —requisitos básicos de la vida humana— son viables gracias a un alto grado de congruencia de objetivos entre los hombres, o por lo menos debido a algunos mecanismos o reglas que impongan orden y acomodación".⁶ Aquí se reafirma la condición política propia del hombre, sobre la cual se levanta la lucha que no puede eludir en la sociedad.

Volviendo a la organización burocrática de Weber, que se vincula con la sociedad como organización social, se dice que está representada por el aparato administrativo que se identifica con la dominación legal ya que su fundamento corresponde a las leyes y, por tanto, al orden legal vigente. De tal suerte, las relaciones de los funcionarios administrativos —comúnmente llamados burócratas—, entre sí como también con los gobernados, se apegan a reglamentos impersonales y escritos; estableciendo con ello, la racionalidad que sustenta el principio de la jerarquía, los derechos y deberes propios de cada posición dentro de dicha organización. De esta manera, la burocracia encuentra su justificación como la organización apropiada para las sociedades modernas, que aspiran a construirse sobre bases democráticas.

El tipo ideal de organización de la sociedad moderna,

según el pensamiento weberiano, asume las siguientes características: 1) carácter legal de normas y reglamentos, 2) carácter formal de las comunicaciones, 3) carácter racional y división del trabajo, 4) impersonalidad de las relaciones, -- 5) jerarquía de autoridad, 6) rutinas y procedimientos estandarizados, 7) competencia técnica y meritocrática, 8) especialización de la administración separada de la propiedad, 9) profesionalización de los participantes y, 10) completa previsibilidad del funcionamiento.

En nuestra modesta opinión, los rasgos distintivos que hasta aquí hemos destacado de las organizaciones, son aplicables a la sociedad en su conjunto como una gran organización social que en su interior posibilita la actuación de pequeñas organizaciones pero sin rebasarla. Y la convivencia ordenada junto con el logro de la satisfacción de las necesidades de sus integrantes adquiere el papel de su gran objetivo, mismo que se posibilita y respalda en la intervención del Estado que, a través de su administración, coordina y dirige el esfuerzo conjunto de sus miembros. Siendo la Administración Pública -- quien se ocupará del ejercicio legítimo de la autoridad.

Una vez identificado el objetivo de la Administración Pública con la sociedad -organización social-, diremos siguiendo la idea de Roberto Ríos Elizondo que solo adoptando un enfo

que parcial acerca de los fines del Estado podríamos reducir los a la dotación de servicios públicos, tarea que encomienda a la Administración Pública como una de las más importantes funciones que ejecuta, pues su fin trasciende esta circunstancia.

Ha quedado asentado, en forma por demás reiterada, el papel que la Administración Pública juega en la solución de los problemas sociales que la sociedad genera, sobre todo en la necesidad de ayudar a los grupos más desamparados y así contribuir a otros fines del Estado.

a) Necesidades Públicas.

Hasta aquí hemos sostenido que la actividad desplegada por la Administración Pública está dirigida a satisfacer las necesidades sociales, públicas. Es el momento de profundizar acerca de ellas, a fin de poder identificar el ámbito de la práctica administrativa en el Estado moderno.

El hombre se ha distinguido desde sus orígenes como un ser de necesidades, lo que lo lleva a desarrollar un sentimiento de solidaridad, a fin de atender necesidades como vestido, alimento, calzado, defensa, reproducción, entre otras. Así, las necesidades constituyen una carencia, que el hombre experimentó en su instinto por la sobrevivencia, en un pri-

mer plano; en un segundo grado, esa misma carencia pero enfocada hacia su propia evolución como persona: desarrollar su inteligencia y habilidades naturales. El conocimiento -- puede considerarse como la necesidad fundamental para este -- segundo objetivo.

Sin embargo, lo que distingue a las necesidades de cualquier otra manifestación es que cuentan con un sustento racional en su definición. Por ejemplo, tal y como el profesor Escobar lo exponía en sus clases, la necesidad de un drogadicto es totalmente irracional, en cambio es racional la -- necesidad de atender los drogadictos. Además, las necesidades, en la medida en que son racionalmente definidas, deben distinguirse del deseo que a título personal experimenta cualquier individuo y que casi siempre carecen de todo sustento racional; tal es el caso, por ejemplo, del deseo de un delincuente de hacerse justicia por su propia cuenta. En esta situación particular, la necesidad que experimenta toda una colectividad es la de justicia, pero se supone la existencia de un órgano público encargado de perseguirla; de ahí que -- la manifestación personal sea solamente la expresión de un -- deseo que adolece en su base de toda racionalidad.

Traslademos a esta exposición la jerarquía de las necesidades de Abraham H. Maslow¹⁰, quien nos ilustra con su pi

pirámide de las necesidades como propia de todo ser social que quede contemplado en los límites de la sociedad. Concibe -- cinco niveles de necesidades en su pirámide, y en la medida en que los hombres vayan cubriendo las primeras o básicas, -- estarán en condiciones de aspirar a alcanzar las segundas.

El primer nivel está representado por las necesidades fisiológicas, como son el alimento, reposo, abrigo y sexo. Al segundo nivel corresponden las necesidades de seguridad y agrupa a toda la protección contra el peligro, dolor, incertidumbre, desempleo, robo. En tercer lugar ubica las necesidades sociales referidas a la asociación de los individuos, su participación, aceptación, afecto, amistad, comprensión y consideración. En el cuarto nivel aspira alcanzar las necesidades de estima que se expresan en el orgullo, autorespeto, progreso, confianza, necesidades de status, prestigio, -- reconocimiento, aprecio, admiración dada por otros. Finalmente, al quinto escalón de su pirámide corresponde la satisfacción de las necesidades de autorrealización personal, mismas que se materializan en la autorrealización como hombre social, el autodesarrollo y, por consecuencia, la autosatisfacción por haber alcanzado todas las necesidades.

En nuestra opinión solo los dos primeros niveles de la pirámide expresan las necesidades públicas, objeto de la Ad-

ministración pública -y en este sentido- así como del Estado, pues se trata de necesidades que pueden atribuirse a toda la colectividad y que las organizaciones privadas no alcanzan a cubrir. En tanto que los tres niveles siguientes agrupan las manifestaciones más individuales, por lo que el objeto de la Administración Pública declinará ocuparse de ellas; en todo caso, el Estado intentará propiciar las condiciones para que los individuos, con su participación en las organizaciones -privadas de la sociedad civil, puedan aspirar a su materialización libremente.

De lo anterior se desprende que las necesidades públicas son todas aquellas manifestaciones de carencia que experimenta toda la sociedad -o parte de ella-, y cuya satisfacción no es posible alcanzarse por la acción libre de los individuos o por las organizaciones privadas; esto es, aquellas necesidades que en la sociedad civil no pueden ser resueltas a título individual por sus miembros.

b) La definición política de necesidades públicas.

En sus orígenes la sociedad no tuvo que hacer frente -al problema de definir lo público en razón de un proceso político, tal y como sucede en la actualidad; en un principio, la sociedad concibió como públicas las necesidades que sus miembros experimentaban a título personal, pero en cuanto -

observaron que influían en el ámbito de los demás se empezaron a dar las primeras formas de cooperación a fin de resolver aquellas necesidades que en cuanto eran experimentadas - por todos, se asumían como sociales - públicas. La concepción de necesidad pública se dio con independencia de la idea de Estado y, en este sentido, de su administración pública - como hoy se nos presenta.

A medida que se va gestando la propiedad privada⁸, surgen los primeros enfrentamientos entre hombres desiguales; - pertenecientes a una clase social diferente, hecho histórico que marca el inicio de la lucha política entre clases. Esta lucha de clases es considerada por Marx y sus seguidores como el motor de la historia del desarrollo de la civilización humana.

La clase social en Marx es definida por la posición económica que los hombres ocupan en cualquier modo de producción, dando lugar a una posición social en la sociedad; este hecho conlleva a la generación de intereses y valores distintos que desenvocan en la organización política de clase, pues sin ideología política no hay clase social⁹. A consecuencia de este fenómeno surge el Estado, cuyo fin es atenuar, o bien, moderar la lucha política; es así como el Estado al ejercer el poder político, que ha arrebatado a la sociedad, realiza la separación entre lo público y lo privado.

Al distinguir lo público de lo privado, el Estado establece las condiciones que posibiliten la actuación de los particulares en el seno de la sociedad civil, en apego al derecho privado. En el seno de dicha sociedad civil los hombres buscarán alcanzar la mayor parte de sus necesidades; sin embargo, éstas siempre son mayores en relación a las posibilidades de satisfacerlas. En este sentido, la Administración Pública trata de resolver aquellas que se han declarado públicas.

Hemos dicho que toda actividad emprendida por el Estado es una actividad política, y bajo esta misma afirmación el poder que ejerce es igualmente político. Ahora no basta el consenso de los hombres para desplegar cooperación encaminada al logro de metas comunes, sociales, públicas; será el Estado quien al ir definiendo los planes y programas de gobierno, de paso definirá políticamente dos áreas de competencia; la de los particulares y la propia. La lucha entre desiguales continuará dándose, sólo que ahora el Estado estará vigilándola de cerca; y para que los grupos más débiles no queden desamparados se propone atender sus demandas más elementales. Sólo que el Estado al definir y atender políticamente esas necesidades no es parcial; es decir, su acción no se limita a apoyar a estos grupos débiles, sino que proveerá de servicios públicos a toda la sociedad, independientemente de que en ella existan grupos que pudieran hacerlo prescindiendo del Estado.

Es así como el Estado gobierna para la sociedad en su conjunto y no para un sector en particular. Los distintos partidos políticos que luchan en toda sociedad por alcanzar el poder del Estado, cada uno asumirá su propia definición política de lo público y lo privado pero siempre deberá gobernar para todos.

II. Alcances de la Administración Pública.

En primer término diremos que el ámbito de acción de la Administración Pública es muy complejo al encargarse de la - sociedad en su conjunto, según se recuerde cuando definimos como su objetivo a la sociedad-concebida como organización social-. No hay rincón de la sociedad en que ella no se manifieste, intentando coordinar actividades, tanto de los funcionarios públicos como entre los particulares, con miras a lograr una meta común; por lo cual siempre será difícil evaluar su eficiencia y eficacia ante la complejidad de su área de competencia.

De acuerdo con José R. Castelazo¹⁰, la Administración Pública tiene como responsabilidad atender el interés público y en la medida en que dirige sus recursos y actividades - para toda la sociedad, intentará resolver problemas tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial, racionalización del comercio interno y externo, lucha contra la contaminación, medidas contra desastres naturales, entre otros. Bajo este planteamiento, los alcances o límites de - la Administración Pública están dados por las propias demandas de la sociedad.

En un segundo plano la Administración Pública, en razón de su definición como creación del Estado -instrumento mediador, según Omar Guerrero-, fija sus límites en relación del interés del Estado; esto es, los alcances de la actividad administrativa son establecidos por el propio Estado. - Al retomar su naturaleza dual, Política-Administración como unidad de pensamiento depositada en los hombres al servicio del Estado, en la parte que corresponde a la función administrativa.

El gobierno se propone solucionar las demandas sociales a través de su aparato administrativo, pero su responsabilidad abarca no solo el ámbito social sino también el político. Entonces, por un lado tiene la responsabilidad de mitigar la escasez económica y, en el otro extremo, y como una consecuencia de su primera responsabilidad, mitigar el conflicto social; si los procesos administrativos que emplea para alcanzar su primera responsabilidad fallan, de inmediato se hará sentir la inconformidad de la sociedad (la lucha de clases se intensificará) generando conflictos que pueden acarrearle al gobierno costos sociales de gran magnitud. En correspondencia con la definición política de necesidad pública, el Estado, vía su gobierno, va delimitando los alcances de su administración, hasta donde el conflicto social pueda ser manejable y no se aparte de sus fines.

En relación con los alcances de la Administración Pública, en cuanto son fijados por el Estado, en su tarea de solucionar el conflicto social con base a los problemas que busca resolver, José R. Castelazo se propone diferenciarla de la administración privada al señalar lo siguiente: "En cambio, si la administración privada fallara en sus procesos administrativos, lo más que pueden perder los dueños del negocio, es un mercado a veces cautivo, y lo más que puede perder ese sector de la sociedad, es un bien o servicio muchas veces superfluo. Al respecto, no se puede pasar por alto el hecho de que a raíz de los cambios experimentados en las nuevas demandas de la sociedad, las organizaciones privadas han asumido un rol determinante en la captación -y eventual respuesta- de dichas demandas"¹¹.

También Leonard D. White considera, en forma implícita, que los límites de la Administración Pública están dados por los propios fines del Estado; pese a que este autor es uno de los precursores de la Política Pública, según observamos al referirnos a la Administración Pública en el anterior capítulo. White nos dice que los fines de la administración no son otros más que los fines del Estado, y que éste se propone proteger a los grupos débiles en la lucha económica apoyándose en su aparato administrativo; por lo que concluye señalando que "en el Estado moderno, la Administración Pública cambia la naturaleza del Estado represivo por una realidad de construcción y servicio público"¹².

Atención especial merece el planteamiento que sobre el particular hace Omar Guerrero a lo largo de su exposición - de la **Administración Pública del Estado Capitalista**. Retomaremos, en consecuencia, algunos de los puntos más sobresalientes que contribuyan a la discusión sobre el límite de - la Administración Pública dentro del modo de producción capitalista.

La Administración Pública es concebida como un sujeto histórico que existe en el tiempo y en el espacio y que bajo cada modo de producción ha asumido características específicas, distinguiéndose en el capitalismo por ser un medio de ejecución del poder del Estado; en la medida en que éste organiza globalmente el poder de las clases dominantes.

El Estado para poder cumplir con su tarea de explotación y dominio se organiza en el gobierno, quien para poder relacionarse con la sociedad actúa como Administración Pública; y al relacionarse con las clases dominadas, en su carácter de tutela y servicio para la sociedad, lo hace valiéndose de la administración pero no con el fin de superar las contradicciones sociales, sino limitándose a refrenarlas y así reproducir las relaciones sociales de producción que engendra el capitalismo.

Esta es, en nuestra opinión, una interpretación equivo-

cada, pues sostiene que el principal problema para alcanzar la eficacia administrativa está dado por la pobreza extrema que genera el modo de producción capitalista; misma que el Estado capitalista, afirma, ve con indiferencia. Según el planteamiento del doctor Omar Guerrero, darle solución a dicha pobreza conllevaría a la eliminación de las relaciones sociales de producción capitalista, sostén del Estado y de la Administración Pública; es decir, el Estado provocaría su propia desaparición, junto con la de la Administración Pública. Esta afirmación es, sin embargo, consecuencia del error en que incurre Omar Guerrero al confundir Estado y Gobierno, ignorando que a través de éste el Estado busca obtener consenso porque no solo domina, también concede.

Para Omar Guerrero la Administración Pública es el instrumento que relaciona al Estado con la Sociedad, pero al mismo tiempo ésta representa su límite en cuanto alberga intereses privados de clase -concretamente de la clase dominante-. Entonces, la vida privada de la sociedad civil, los intereses privados, con la que entra en contacto le impide resolver el fondo de los problemas y se limita a darles soluciones parciales.

La Administración Pública encontrará su límite al someterse a la decisión del Estado capitalista, es decir, en la medida en que resuelva solo aquello que al Estado le intere

se dar solución y no lo que pudiera desprenderse como su objetivo al contemplar su propia definición. Volveremos más adelante a ocuparnos de este punto tan importante para nuestro propósito inicial.

1. El Gobierno en acción

El gobierno como órgano administrativo que agrupa todas las actividades de la Administración Pública, es dentro del modo de producción capitalista, según hemos reiterado la institución política con que cuenta el Estado para llevar a cabo la redistribución del ingreso en la sociedad, otorgándole aquellos bienes y servicios públicos que no pueden ser alcanzados de manera individual. El gobierno en acción concreta la idea de Estado benefactor, conformando junto con el dominio político la función global del Estado moderno.

Es comprensible que el gobierno como unidad no puede manifestarse en la sociedad sino a través de las actividades que despliegan los órganos que constituyen dicha unidad: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Por lo que rechazamos la afirmación de Omar Guerrero acerca de que la Administración Pública es inherente al poder Ejecutivo, pues consideramos que también en el Legislativo y en el Judicial se realizan tareas propias de la Administración Pública, ya que sus actividades atienden también necesidades públicas¹³.

a) Identificación de los problemas sociales.

Del mismo modo en que rechazamos la afirmación del doctor Omar Guerrero acerca de que sólo en el Ejecutivo se da - la Administración Pública, también lo haremos de aquella que dice que la sociedad plantea sus problemas sociales al Estado sólo a través del Legislativo¹⁴. Lo anterior debido a que consideramos que la política se da dentro y fuera de las instituciones del Estado; es decir, los agentes políticos que desplazan de la instancia social a la instancia política, -- aquellas demandas que no pueden ser resueltas en la instancia de origen, lo hacen representando a distintas fuerzas sociales que aspiran al control o la captura del poder estatal.

Sólo la voluntad de los gobernantes, "como voluntad del pueblo", estará en posibilidad de decidir cuáles tareas asumirá realmente el Estado una vez que se ha definido lo público y lo privado. Al ser configurado lo público, se establecerán prioridades dentro del programa político ya que los recursos casi siempre son insuficientes para atender todas las demandas; esto propicia que, de acuerdo con el criterio de los gobernantes, algunas demandas sean canalizadas, para su atención, hacia otras instituciones o personas.

En el proceso de identificación de los problemas sociales, además del Parlamento, intervienen los partidos políti-

cos, los grupos de presión los movimientos de opinión a los - que el gobierno no puede dejar de escuchar siempre y cuando - esas demandas sean razonables y estén realmente dentro de las posibilidades de resolución. Sin embargo, estos grupos no -- siempre plantean demandas que contengan el sentimiento de toda la sociedad, y solo buscan solución a problemas que afectan exclusivamente a ellos o bien cuyos beneficios serán mayores para dicho grupo en comparación con el grado en que beneficiará a los grupos que no se han manifestado. Por ejemplo, la construcción de una carretera puede obedecer a la presión de determinado grupo que sabe se beneficiará de ella, que a -- una demanda real de los habitantes de esa localidad para quienes el beneficio puede ser mínimo.

La sociedad deja al descubierto, por cualquier procedimiento, las principales necesidades de la misma y al Estado le corresponde discriminarlas como objeto o no de su actividad. Así, tenemos que la sociedad reclama alimentación, -- vestido, educación, vivienda, empleo, salud, recreación, medios de transporte, seguridad y justicia a fin de obtener un modo digno de vivir. Indirectamente la convivencia social -- plantea problemas no menos importantes como el crecimiento poblacional, medidas contra la contaminación del medio ambiente y, en ocasiones, contra desastres naturales. .

Pero lo importante de la acción del gobierno no es ya la

identificación de las demandas colectivas, sino el tratar de resolverlas para que ellas no generen conflictos sociales. La importancia, entonces, radica en la solución que se les pueda dar a los problemas a través de la Administración Pública que ese gobierno ha organizado.

b) La organización de la función administrativa.

En ejercicio de su racionalidad, la Administración Pública desarrollará la estructura que más se adapte a las condiciones sociales en términos de eficacia una vez que ha definido los problemas sociales que buscará resolver. En este sentido, dicha estructura estará constituida por la planeación, organización, ejecución, coordinación, dirección y control de las actividades humanas destinadas a resolver necesidades públicas.

La organización de la función administrativa se logra en razón del proceso administrativo público, que en este sentido coincide casi en todo su ejercicio con el proceso administrativo que se aplica en las organizaciones privadas; proceso que consta de las etapas que mencionamos al señalar la estructura administrativa, en el párrafo anterior.

Tanto la Administración Pública como Privada, una vez -- identificados sus objetivos, parten de la concepción de un -- plan, mismo que les permitirá alcanzar o no el objetivo que -

se han fijado. En esta etapa entra en juego la definición política de las necesidades así como la dualidad política-administración, en los términos que la concibe Ralph Miliband.

La etapa correspondiente a la planeación está dada por la definición del problema a resolver, es decir, se fijan las metas y objetivos a alcanzar y se analiza a los beneficiarios del objetivo perseguido así como los problemas que se enfrentarán en la solución. Generalmente esta etapa resulta muy complicada por lo difícil que es agrupar todos los problemas de una sociedad, pues constituye, en el caso de la Administración Pública, todo un programa político que el gobierno pretende ejecutar, tanto en lo inmediato, mediano y largo plazo pero siempre con un buen margen de flexibilidad para que ese plan pueda irse adaptando a las condiciones sociales.

Una vez que el gobierno concibe el programa político de acción, corresponde emprender la organización de los recursos existentes que permitirán la realización del plan. En estos recursos se distinguen los materiales, económicos, técnicos y, sobre todo, los humanos que ocupan siempre un lugar destacado en cualquier organización. Su existencia aislada en nada ayuda a la materialización de lo planeado, es fundamental su canalización conforme a la división del trabajo y de funciones.

De la organización dependerá fundamentalmente el logro -

de los objetivos del gobierno, ya que casi siempre los recursos que éste maneja suelen ser escasos en relación con el cúmulo de necesidades públicas que los individuos esperan -- ver satisfechas. Es aquí donde mayormente puede observarse la correspondencia o no entre lo planeado a nivel de la ciencia y lo que en realidad sucede en la práctica.

A la ejecución corresponde poner en práctica lo que se ha planeado como posible alcanzar en correspondencia con la organización de los recursos. Representa la etapa más visible del proceso administrativo al concretarse en hechos que benefician a la sociedad, que puede advertirlos por ejemplo, en la construcción de una escuela, de una clínica o la construcción de una carretera. Como señalaban los autores de la corriente científica de la administración, de la parte mecánica o estática del proceso (planeación y organización), se pasa a la dinámica del mismo donde adquiere realidad lo que antes sólo eran ideas recogidas en un programa.

En la organización, se encarga también, y como requisito de la división orgánica del trabajo, resaltar el área de -- competencia de cada órgano administrativo. Pero esta satisfacción de necesidades públicas la cumple directa o indirectamente el gobierno, según vimos en el capítulo anterior; es directa cuando ocurre el ejemplo que citamos en el párrafo anterior, mientras que ocurre lo segundo cuando el gobierno

dá en concesión a los particulares la tarea de resolver algunas necesidades públicas.

La coordinación administrativa que el gobierno cumple - puede darse en dos sentidos: primero, entre sus propios órganos administrativos y, segundo, entre éstos y los particulares que han sido objeto de concesión. Esta actividad contribuye a la unidad del proceso administrativo público, ya que ninguna de las etapas se da por separado pues como partes de un todo, solo se separa para efectos del análisis teórico.

La dirección es la parte más sensible, por lo mismo más importante, de la dinámica administrativa. Aquí no sólo concurren las tareas propias de la actividad de mandar, sino -- que intervienen además todo aquello que significa tomar una decisión entre dos o más cursos alternativos de acción o variables. Esta toma de decisiones, en la medida en que se lleva a cabo en la instancia política, puede llegar a ser el resultado de una negociación entre varios agentes políticos representantes de las fuerzas sociales presentes en el Estado y aquellas que luchan fuera de su ámbito.

En la segunda cualidad de la dirección encontramos el - ejercicio de la autoridad, lo que equivale al establecimiento de niveles jerárquicos dentro de la estructura administrativa. Y como consecuencia de esto, relaciones de subordinación entre los funcionarios públicos; es la típica representación de la

organización burocrática. Pero lo más importante es que la sociedad (los gobernados) pueda advertir con claridad que en los mandatos que determinan el comportamiento de sus miembros, yace una norma que otorga facultad de mando a quien dirige y reclama obediencia.

Finalmente, el control constituye una etapa más visible para el gobierno respecto del grado en que lo pueda percibir la sociedad. En efecto, el gobierno se vale de él para saber en que medida ha alcanzado el plan que se propuso, o bien hasta cuanto se ha desviado del mismo; lo recomendable para todo gobierno es que en forma paralela a la ejecución vaya ocupándose de dicho control y así reducir las desviaciones del plan que pudiera advertir al final del proceso.

Una primera forma de advertir si se ha cumplido o no con el programa de gobierno se puede observar en la reacción de la sociedad, manifestando su apoyo a la política del gobierno o haciendo sentir su inconformidad porque ese gobierno no está satisfaciendo sus necesidades.

Sólo la inquietud por conocer las principales etapas del proceso administrativo justifica su separación. Lo cierto es que la Administración Pública en cuanto identifica los problemas a resolver, se apoyará en ese proceso administrativo público con la finalidad de alcanzar la eficacia de sus actividades, al ser relegada a segundo término la eficiencia.

2. Conflicto entre interés público e interés privado.

Aunque el gobierno tenga como prioridad el interés público en las sociedades modernas llegan a presentarse casos en que se llega al poder a través de un partido político, y esos actores políticos no siempre pasan indiferentes ante los intereses y valores propios del partido en relación con los intereses y valores de la sociedad en su conjunto; entonces, eventualmente se observa cierta tendencia por favorecer más unos intereses que otros, aunque también realizan esfuerzos por armonizar el interés particular con el colectivo.

Lo anterior nos permite señalar que el poder del Estado, llevado a la práctica por seres humanos en su papel de agentes políticos, no cuenta con la misma base de racionalidad que a nivel de ciencia puede atribuírsele a la Administración Pública; sin que a través de este planteamiento tratemos de señalar que el ejercicio del poder político sea una práctica absolutamente irracional. Lo que nos proponemos resaltar es el hecho de que el conflicto generado por la lucha de intereses y valores distintos —conflicto que busca resolverse a través del poder político—, no puede considerarse, desde un punto de vista racional, una necesidad pública.

Por tanto, la esencia de la Administración Pública no está en la lucha política como señala Omar Guerrero, al

tiene que en cuanto dirección y dominio de la sociedad alberga en su seno el conflicto entre interés público y privado.

En una concepción extremista, la Administración Pública queda en medio de la lucha de clases: la clase dominante delega su poder en el Estado y éste crea a la administración como un -- centro de poder -- el poder de la clase dominante --, que se relaciona con la clase desposeída a la que aparentemente busca servir, en atención de un supuesto interés público; pero nunca podrá atenderlo realmente porque ella es el producto de un interés privado.

a) Una lucha por el poder.

En realidad la Administración Pública no puede apartarse del escenario en que actúan las distintas fuerzas políticas -- que luchan en la sociedad; constituye el foco de atención y de crítica del grupo que detenta el poder del Estado, así como del grupo que lucha por alcanzarlo. De esta manera, queda atrapada por la lucha política que entablan incansablemente -- dos fuerzas opositoras con un solo objetivo de por medio: -- ejercer el poder del Estado bajo el lema de servir a la sociedad.

Así como la ley es producto del grupo vencedor en la sociedad, también la Administración Pública es creada por el -- grupo en el poder con el propósito, primero, de legitimar su poder y, segundo, conservarlo. Mientras que el grupo que es

tá fuera del poder dirigirá su crítica básicamente a la mala administración del gobierno, con lo cual su lucha política se enfocará a la destitución de ese gobierno y organizar su administración con verdadera vocación de servicio público.

Ya hemos insistido en que esta lucha por el poder no solo se observa a nivel de grupos políticos sino también en el terreno individual se advierte. Los funcionarios del gobierno encargados de la Administración asumen más un papel de detentadores del poder que de servidores públicos.

Esta lucha por el poder, individual y entre grupos políticos, constituye una de las principales limitaciones de la actividad administrativa; es obvio y comprensible que los servidores públicos al ejecutar su tarea se preocupan en hacerlo bien, más por escalar posiciones dentro del gobierno que por servir eficazmente a la sociedad. Y debido a esa ambición es que la Administración Pública va logrando, aunque lentamente, sus objetivos sociales y contribuye así a los fines de los gobernantes (del Estado) como también a los propios.

b) El esfuerzo de la Administración Pública por resolver los problemas sociales.

Se ha concebido el objetivo de la Administración Pública como parte del objetivo del Estado, y en este sentido ella -- misma como una creación del Estado, como la encargada de pro-

veer a la sociedad de los principales servicios públicos que las organizaciones privadas no atienden. Pero también se observó que es el Estado quien define las tareas que la administración atenderá.

Considerando las limitaciones propias del Estado para resolver las demandas sociales, como son la disponibilidad de recursos económicos, la interposición de intereses públicos y privados, la Administración Pública hace un esfuerzo por cumplir el doble fin que el Estado le ha asignado: hacia la sociedad y hacia el propio Estado. Además la complejidad de la sociedad hace todavía más difícil esa tarea.

Cuando el gobierno se ha convencido que le es imposible encargarse de todas las necesidades públicas concede a los particulares, quienes están en mejores condiciones para cumplir eficazmente lo que el Estado no puede hacer.

Sin aislarse de la lucha política por el poder, la Administración pública va resolviendo las demandas de la sociedad hasta donde los recursos y el conflicto de intereses y valores se lo permiten; a través de esta función que la Administración cumple, contribuye para que el Estado mantenga el orden social que ha establecido, ya sea por la vía del orden jurídico o por la fuerza. Sin embargo, el orden social constituye una necesidad pública para la sociedad como la gran organización social, y en este sentido se convierte en materia de in

terés para la Administración Pública; por lo que ésta, caracterizada por la dualidad política-administración, está llamada a ir atendiendo las necesidades públicas; desde luego, sin que su actividad -y mucho menos su eficacia- esté concebida, de manera absoluta para acabar con la pobreza extrema de la sociedad capitalista en los términos en que el doctor Omar - Guerrero se refiere a ella.

**EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA**

I. Concepto de Eficacia.

Abundan los pronunciamientos en el sentido de que algo o alguien es muy eficaz, o bien, en su defecto, se le caracteriza por su ineficacia. Sin embargo, al respecto existe -- cierta duda y en consecuencia, confusión en el empleo del -- concepto eficacia, no menos grave es el hecho de que incluso se ha dado el caso de que se utiliza indistintamente el término eficacia y el término eficiencia para calificar un mismo objeto.

Hay quienes pretenden atribuir el concepto de eficiencia como válido solamente dentro de las organizaciones privadas, pues a éstas, dada su naturaleza lucrativa, les interesa la optimización máxima de los recursos disponibles; el lema que en ellas impera es el de "obtener el máximo rendimiento con el mínimo de esfuerzo; la eficiencia es vista, entonces, en términos de economía de recursos. En tanto que la -- eficacia sería atribuida a las dependencias del gobierno; es decir, la administración del gobierno será eficaz en la medida en que cumpla con su tarea de servicio público, ya que no persigue la optimización de los recursos con el mismo ímpetu que las organizaciones privadas ponen en ello.

Uno de los teóricos de las organizaciones sociales, Chester Barnard, se refiere a la eficacia como una consecuen--

cia del trabajo de los individuos, pero solo en la medida en que ese esfuerzo contribuya al logro de los objetivos de la organización. Además, en la medida en que dicho esfuerzo ayuda a la consecución de los objetivos personales se está siendo eficiente. Así, tenemos que para Barnard una misma actividad ejecutada por un ser humano puede adquirir los calificativos de eficiente y eficaz porque permite el logro de los objetivos de la organización y los del individuo.

Sin embargo, tal y como observamos al hablar del conflicto organizacional, es difícil que sea posible la compatibilidad de intereses entre los dueños de la organización y los hombres que la actúan -ésta posibilidad disminuye aún más en las organizaciones que persiguen fines lucrativos-. De acuerdo con este autor, los individuos pueden ser muy eficaces pero no siempre eficientes porque su interrelación organizacional no los favorecería para alcanzar sus fines más individuales. Otro aspecto característico en esta concepción es el hecho de que tanto la eficacia como la eficiencia es definida a nivel individual y no a nivel de organizaciones.

Muy distinto es el concepto de eficacia que el profesor Miguel Escobar aporta a este debate. Superando el problema económico de las organizaciones, concede el calificativo eficaz a los resultados de la acción organizacional en cuanto se ajustan o no a un tiempo y espacio determinados, esto es,

en razón de la oportunidad en que se obtienen. La eficacia es, a juicio del profesor Escobar, una consecuencia de "la relación que guardan los resultados de la acción con respecto a la variable oportunidad, en términos de la relación -- costo-beneficio social".

A diferencia de Bernard, el profesor Escobar considera que el simple hecho de alcanzar los objetivos que se propone la organización no basta para calificarla de eficaz, sino -- que es indispensable que esos resultados sean alcanzados, -- además dentro del tiempo previsto por la planeación organizacional o dentro del tiempo que la urgencia de las necesidades sociales imponga.

Por su parte Omar Guerrero -- en clara alusión a la eficacia de la Administración Pública-, también centra su análisis de la eficacia en el logro de los objetivos, independientemente de la eficiencia y de la oportunidad en que dichos objetivos se alcancen.

La eficacia de la administración del gobierno --capitalista-, desde el punto de vista de Omar Guerrero, debe entenderse en términos de la solución real de los problemas -- que genera la sociedad capitalista. Asimismo, tal parece -- que eficiencia y eficacia tienen la misma aplicación, pues -- indistintamente emplea estos conceptos para referirse a la

Administración Pública dice: "la eficacia de la administración pública no se puede medir en términos de la bondad de su organización interna y mucho menos por el costo de ella misma, sino por la solución real de los problemas sociales. Luego entonces, la administración pública capitalista es ineficiente"².

Hay un aspecto del todo claro en la concepción de Omar Guerrero: no se refiere a la optimización de los recursos -- económicos. Tampoco debe entenderse, desde su perspectiva, - que la eficacia es un problema de estructura interna de la - organización; más bien, alude el problema de su estructura - externa, es decir, de la forma en que la organización llama- da administración pública aborda los problemas sociales. La eficacia, entonces, tiene que ver con alcanzar todos los objetivos que la organización tiene encomendados. Volveremos más adelante a retomar este planteamiento cuando nos centremos en el debate de la eficacia de la Administración Pública -desde luego, lejos de agotarlo, sólo se trata de contribuir a él.

Desde nuestra perspectivas, ciertamente la conceptualización de la eficacia alude al logro de los objetivos organizacionales, pero sin desconocer la necesidad de optimizar al máximo el empleo de los recursos económicos; además de éstos concurren otros elementos en ella. Evidentemente, para

definir la eficacia concurren factores como el político y el social a fin de ir determinando los alcances de la eficacia.

Partiendo, en el caso de la Administración Pública, del planteamiento de Omar Guerrero, en el sentido de que ella es un instrumento del Estado (instrumento de clase) para relacionarse con la sociedad, está claro que el Estado le asigna los objetivos que debe perseguir así como la oportunidad con que deben lograrse.

Entonces, a diferencia de lo que sucede con la eficiencia en donde todos pueden estar de acuerdo acerca de que si se logró o no -si los costos de producción disminuyeron realmente en comparación con los beneficios o ganancias-; resulta más difícil de advertir la eficacia ya que para ello deben -- analizarse diversos aspectos, por ejemplo: si se alcanzaron los objetivos, si la acción fue oportuna, si realmente esos resultados beneficiaron a la sociedad en su conjunto o al grupo que era el destinatario de la acción administrativa, según sea el caso.

II. Fines de la Administración Pública y Fines del Estado.

Al referirnos a la división que prevalece entre el Estado y la Sociedad, observamos que dicha separación se justifica a partir de que se acepta el hecho de que con el surgimiento del Estado moderno, éste se ocupa de la función política y a la sociedad le corresponderá la función económica. Es así como se va configurando el Estado político -encargado de la organización política de la sociedad- conforme a la estructura de clases sociales que interactúan en la sociedad, a partir de donde iniciarán la lucha de clases -- con el propósito de alcanzar o por lo menos influir en el poder del que el Estado es el único propietario legítimo.

Tenemos, entonces, que el Estado, en cuanto titular de la función política, persigue fines igualmente políticos al entrar en contacto con la sociedad. Dichos fines -a los -- que ya aludimos en el primer capítulo- están definidos por la necesidad que el Estado tiene de implantar un orden social en el desenvolvimiento de la sociedad, el que a su vez contribuirá al logro de fines propios del Estado: conservación del monopolio del poder político, expresado en el uso legítimo de la fuerza.

Pero el Estado para alcanzar sus fines concreta su acción en funciones específicas encomendadas al gobierno, para

que sea éste quien haga realidad lo que el Estado se propone. El gobierno, a su vez, se organiza en tres poderes cuyo equivalente es el poder del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos poderes tendrá una función diferente entre sí que cumplir; sin embargo, en el fondo se trata de la misma función política encomendada al Estado. Al respecto, Omar Guerrero al señalar las inconsistencias teóricas de la dicotomía Política-Administración dijo que la división no debe darse entre política y administración, ya que aceptarla equivaldría a señalar que el divorcio Estado-Sociedad no existe; en todo caso, afirma, la división debe darse entre Legislativo y Ejecutivo, pues el primero es más político y el segundo más administrativo.

Nosotros no compartimos lo que el doctor Omar Guerrero sostiene porque entendemos al Estado conformado por el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instituciones políticas cuya actividad satisface una necesidad pública. Así, sus funciones adquieren matices políticas propias del Estado moderno; por lo que al cumplir con dicha función política, -- tanto el Ejecutivo, el Legislativo como el Judicial, están expresando el doble carácter del Estado: el dominio político y la Administración Pública.

Lo anterior fundamenta el porqué de nuestra insistencia en señalar el error en que incurre el doctor Omar Guerrero -

al tratar de concentrar la Administración Pública en el Poder Ejecutivo. Es justamente a través de la participación de los tres Poderes, en que se ha dividido el Estado para su mayor eficacia, que dicho Estado busca superar los conflictos generados en el mercado provocados por el intercambio económico entre individuos jurídicamente iguales, pero desiguales en la medida en que la existencia de la propiedad privada los ubica en una relación contractual asimétrica.

Entonces, el Estado al organizar a la sociedad, no solo persigue el establecimiento del orden social a partir del respeto a la propiedad; sino que además intentará cubrir -- aquellas necesidades que los individuos no alcanzan o no les interesa satisfacer en medio de la interrelación económica que la sociedad civil propicia. El Estado, a través de su Administración Pública, se propone cumplir con esta tarea.

Lo anterior nos permite señalar que la actividad de la Administración Pública no se realiza en la sociedad civil a través del mercado, sino que atiende aquellas necesidades de la sociedad civil que en el mercado no pueden satisfacerse de manera directa e inmediata. Cuando esto sucede, la Administración Pública, organizada por el Estado en la instancia o sociedad política, al atender una necesidad pública lo hace en ejercicio del carácter dual que la une a la política; es decir, bajo el Estado capitalista su raíz es política y;

en este sentido, los fines de la Administración Pública, en cuanto función del Estado, son fines políticos. No podemos, por tanto, decir que los fines de la Administración Pública son otros respecto de los fines del Estado; cualquier intento por diferenciarlos carecería de sustento racional.

La concepción instrumentalista de quien se considera -- marxista -Omar Guerrero-, reduce a cero la función administrativa al empeñarse en ver al Estado capitalista solo como un instrumento de dominación en manos de una clase social. - Ya que no se trata de un mero instrumento en manos de una - clase, pues sus actividades no siempre se limitan a un determinado ámbito que el interés de una clase pretendiera imponer. Por el contrario, el Estado desde su creación ha contado con cierta autonomía relativa; autonomía justamente que - le ha permitido ser un auténtico árbitro en el conflicto político entre las clases y al interior de ellas.

A propósito de la llamada autonomía relativa del Estado, Eduardo Andrade hace referencia a ella de manera distinta a como nosotros la entendemos y asumimos; sobre el particular nos dice lo siguiente: "las acciones reguladoras del Estado sobre los mecanismos económicos y su función distributiva y equilibradora han dado lugar a la noción de autonomía relativa del Estado. Así se explica que éste asuma funciones tendientes a preservar los intereses de los trabaja--

dores los cuales parecen no coincidir con los de la clase capitalista"³. Lo que Andrade desconoce es que al Estado le interesa, en principio, superar el conflicto de clase ejerciendo el poder político y, precisamente, que en este ejercicio también realiza tareas distintas a la dominación, con el propósito de obtener consenso.

A pesar de lo errado de su concepción de autonomía relativa del Estado, aporta un elemento valioso para nuestra investigación: está de acuerdo en que el Estado capitalista no puede ser visto como un instrumento de dominación en poder de una clase. Implícitamente, también Andrade se refiere a la Administración del Estado cuando habla de las acciones reguladoras de la actividad económica y la preservación de los intereses de los trabajadores.

1. La naturaleza de la Administración Pública.

Referirnos a ella en el Estado Capitalista, implica reiterar el hecho histórico en que el Estado se la quita a la sociedad; situación opuesta al alegato del doctor Omar Guerrero en el sentido de que la Administración Pública es a la vez dirección administrativa y dominio político. Así pues, en la Administración Pública yace una naturaleza política, y que a la vez consolida cualquier argumento tendiente al establecimiento de la estructura dual.

entre Política y Administración.

Al referirse a la Administración Pública en términos de dominio político y dirección administrativa, el doctor Omar Guerrero le atribuye, erróneamente, como su esencia el dominio político y la dirección administrativa en la sociedad so lo como su complemento. Esta es una forma más de observar cómo, a lo largo de su análisis, arriba a la terrible confusión que ya hemos señalado: confunde Estado y Gobierno; con lo cual, además, reduce el origen de la Administración Pública a la existencia del Estado Capitalista y no a la existencia de necesidades públicas en la sociedad -independientemente del modo de producción-.

Con fundamento en la tesis que sostiene el doctor Omar Guerrero, y si recordamos que nosotros hemos atribuido el origen del Estado a la existencia de la propiedad privada; - en el supuesto de que ésta llegara a desaparecer, el Estado desaparece junto con la Administración Pública.

Desde nuestra perspectiva, la eventual desaparición de la propiedad privada supone la desaparición del Estado, más no de la Administración Pública; el hecho de que en el Estado capitalista se encuentra barnizada por la política, no equivale a ver en ella solo un instrumento de dominación política.

a) La Dirección Administrativa.

La Administración Pública al entrar en contacto con la sociedad buscará proveerla de determinados bienes y servicios, además de coordinar las actividades de los particulares y así encauzar sus esfuerzos, de tal manera que estén en posibilidad de arribar a cierto bienestar social. Dicha tarea es definida por el doctor Omar Guerrero como la dirección administrativa de la sociedad.

Además de desaparecer al gobierno en su análisis -al confundirlo con el dominio político-, Omar Guerrero concibe al Estado y a la función administrativa sin atender las formas políticas propias del capitalismo; es decir, desconoce que la tarea administrativa se encuentra plenamente vinculada al juego político que producen las distintas fuerzas sociales que participan en la instancia política, o bien, que estando fuera de ella ejecutan diversas actividades encaminadas al control o captura del poder.

A fin de evitar una interpretación equivocada y entender más claramente lo que el autor nos dice, rescataremos de su texto el siguiente párrafo: "El Estado, en este período -se refiere al período que antecede al surgimiento de la propiedad privada-, está caracterizado por el desempeño de la dirección administrativa de los intereses compartidos por

las comunidades: tiene una actividad de dirección puramente administrativa. No existe desigualdad y, por tanto, clases. El Estado es un Estado administrativo, porque ha asumido exclusivamente la tarea de dirección colectiva de la sociedad".⁴

La cita anterior nos obliga a señalar lo siguiente: En primer lugar, el Estado es una necesidad a partir de que se va gestando la propiedad privada y; en segundo lugar, la -- Administración Pública no es el Estado, ni éste es solamente administrativo. Aún en el feudalismo en que el Estado - se encuentra disuelto en la sociedad -al ser dividido éste en varios feudos-, y los poderes multilocales, que expresan dicha división, tienen como tarea fundamental vigilar la vigencia del orden social -jurídicamente establecido, pese a que dicho ordenamiento no se funde en la norma general, abstracta e impersonal- pero sin descuidar la función administrativa en su esencia.

Sobre esta misma base equivocada, Ricardo Uvalle Berro nes ha tratado de construir la teoría del Estado moderno y, en consecuencia, de la Administración Pública. Los resultados son igualmente desafortunados -en relación con los obtenidos por Omar Guerrero-, pues en forma muy mecánica resume el tránsito de una formación social de corte feudal a una - capitalista. En efecto, al referirse al Estado absoluto -

sostiene que éste, además de concentrar el poder político, -sienta las bases de la centralización administrativa⁵.

Ciertamente, hay un cambio notable en la organización política de la sociedad como resultado del paso de una forma social a otra. Y este cambio consiste, a nuestro juicio, en la configuración de un Estado nacional, cuya legitimidad está dada por la norma que ahora es general, abstracta e impersonal; y su característica principal es el ejercicio de la violencia legítima y el haberse apropiado de la Administración Pública -que en el feudalismo se encontraba igualmente disuelta entre los distintos feudos- como fuente para obtener consenso al proveer de determinados servicios públicos a la sociedad.

Entonces, tenemos que el Gobierno existe independientemente de las desigualdades económicas entre los hombres, de las clases sociales y del Estado. Una vez que la propiedad privada ha surgido, el Estado hace acto de presencia en la instancia política apropiándose de la Administración Pública; circunstancia que determina que al encontrarse disuelto el Estado bajo el feudalismo, también sea el caso de la Administración. Los poderes multilocales que caracterizaron a esta etapa de la historia concentran, junto con el poder político, la administración; este hecho, sin embargo, no supone que la Administración Pública encuentre fundamento teórico sólo den

tro del Estado.

En cambio, sí podemos señalar que el Estado moderno reconoce la propiedad privada y ejerce legítimamente el monopolio de la fuerza o violencia -sin menoscabo de que otros actores políticos ejerzan también violencia, pero no legítima-; pero su legitimidad como instituto político depende del grado en que resuelva los conflictos y problemas de la sociedad dividida en clases sociales.

b) El dominio político.

Retomando el planteamiento de Omar Guerrero, con la desigualdad social -cuya expresión clara es la propiedad privada-, surgen las clases sociales que hacen del Estado un Estado dominador y administrador al organizar a la sociedad dividida en clases sociales; pues no hay que olvidar que con anterioridad a las clases concibe un Estado puramente administrativo.

Para resaltar el dominio político señala: "El Estado administrativo ha sufrido una metamorfosis: ya no solo realiza funciones públicas, sino que también ejerce un dominio de clase. El Estado se ha convertido en un Estado Político"⁶.

Al confundir Estado y Gobierno considera que es el Es

tado quien ha sufrido una metamorfosis, queriendo decir en realidad que quien la ha sufrido es el gobierno a quien le atribuye el dominio político y la dirección administrativa. En todo caso, el Estado sufre una metamorfosis del feudalismo al capitalismo.

Además, todas las actividades del Estado son públicas y, en este entendido, el dominio de clase también se correspondería con la noción de función pública; ese dominio del Estado tampoco se reduce a un dominio de clase, tal y como vimos al hablar de la autonomía relativa del Estado, éste desde su creación queda en una posición de dominio para la sociedad y no de una clase.

Finalmente, no es que el Estado se convierta en político, sino que justamente su aparición está plenamente justificada por la necesidad de ejercer la función política de la sociedad. No es que la sociedad no fuera política en la etapa precedente al Estado, precisamente para aspirar a su desarrollo otorga al Estado dicha función y dedicarse con exclusividad a las funciones propias del quehacer económico.

Guerrero continúa su exposición señalando que el Estado es creado con el propósito de cumplir con la actividad de dirección administrativa y que originalmente es exclusivamente administrativo. Nosotros no compartimos dicha tesis porque, según se ha insistido, el Estado se ha propuesto

cumplir una función política para la sociedad, y dentro de esa función concibe a la Administración Pública; la cual -- efectivamente desarrolla una tarea de dirección administrativa pero cuyos fines son igualmente políticos en correspondencia con el fin del Estado. Por ello, lo que sí podemos aceptar como válido es el hecho de que al interior de cada una de las instituciones políticas que conforman el Estado, ciertamente se llevan a cabo tareas propias del proceso administrativo; por ejemplo: contratación y desarrollo de personal, planeación de las actividades, organización y dirección de las funciones, división jerárquica, así como control y evaluación de lo realizado; sin embargo, todo este trabajo no trasciende a la sociedad, pues su ejecución sólo interesa a las instituciones de que se trate, como estructuras organizacionales.

En cambio, todo acto del Estado, aún los derivados de la Administración Pública, dirigido hacia la sociedad es un acto político precisamente porque es el resultado del ejercicio de la función política encomendada al Estado.

En su insistencia por identificar al gobierno con el Estado, Omar Guerrero atribuye al gobierno la función de dominio al sostener que la descomposición de la sociedad comunal se caracteriza por el hecho de que el Estado puramente administrativo asume también el dominio político. Según se recuerda, nosotros hemos señalado que en la sociedad comu-

nal no hay Estado porque no se ha configurado la propiedad privada y, por tanto, no hay conflicto político.

Al invocar a Max Weber, tenemos que el Estado, y no el gobierno, se caracteriza por la apropiación del monopolio de la fuerza legítima; al respecto señala: "el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Pero agrega que: "Por supuesto, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado —nada de esto— pero sí su medio específico"⁷. Es pues el Estado racional una asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo; legitimidad que, de acuerdo con Weber, se fundamenta en la tradición, el carisma y la legalidad. Weber también señala que junto con el dominio político se ejerce la administración, a través de la burocracia como el tipo ideal de organización de la sociedad: así cobra realidad la idea de dualidad política--administración.

2. La Administración Pública y las clases sociales.

De acuerdo con Omar Guerrero, con el surgimiento de las --clases sociales el Estado viene a ser la expresión de la voluntad de la clase dominante; por lo cual el Estado, creado por la sociedad, se separa de ella para dominarla en nombre de la clase dominante.

Si se acepta este punto de vista, no hay duda que la Administración Pública queda al servicio de la clase dominante —una vez que se ha concebido como una función del Estado moderno cuando éste se la ha apropiado, y busca a través de ella el consenso en torno al monopolio de la fuerza legítima que posee.

La falla principal del doctor Omar Guerrero al referirse a la relación Estado - clases sociales - Administración Pública, se encuentra —desde nuestra perspectiva— en su empeño por presentar en forma muy mecánica el vínculo entre la sociedad civil y la instancia política. No considera el hecho de que en la sociedad existen fuerzas sociales que no equivalen a clase social, y que dichas fuerzas plantean al Estado —a través de diversos actores políticos especializados en la gestión política— aquellas demandas que no alcanzan a satisfacerse en el seno de la sociedad civil; y los conductos para desplazarlas hacia el Estado se reducen al Parlamento; es decir, Senadores y Diputados no son los únicos actores políticos en la gestión de la satisfacción de las necesidades de las distintas fuerzas sociales que luchan por el control o la captura del poder político del Estado; por ejemplo, los grupos de presión.

De ahí su error al decir que las clases al trascender políticamente en el Estado, a través de la delegación que

hacen en sus representantes, plantean sus principales demandas; mismas que ese Estado intentará solucionar implementando su función administrativa. Sin embargo, la posibilidad de que lo haga disminuye enormemente en virtud de que el Estado asumirá solamente las tareas que a la clase dominante -conveniga, entonces, aparentemente la clase dominada, por el hecho de serlo, queda fuera de la protección y beneficios -- del Estado.

El análisis de Omar Guerrero sugiere que la Administración Pública, inicialmente concebida para resolver los problemas de la sociedad -con todo y sus clases-, encuentra como el más fuerte de sus obstáculos el interés de clase; con lo cual ese Estado y su Administración quedan reducidos a meros instrumentos, de la clase económica más poderosa desde luego.

Del mismo modo como hemos ilustrado la idea de autonomía del Estado, en relación con los intereses de la clase dominante; es igualmente factible suponer la autonomía del -- quehacer administrativo. Tal y como observa Porrúa Pérez, - el Estado no suprime con su Administración la actividad de los particulares, sino que la sostiene e incluso estimula; - aunque eventualmente la absorbe: "A veces puede no haber actividad privada en la realización de un servicio, por ser de

masiado difícil, y la administración suple entonces esa falta de actividad y proporciona el servicio público correspondiente: alumbrado, drenaje, etc."⁸

Parece clara la observación de Porrúa Pérez, al señalar la iniciativa de la Administración para atender las carencias de la sociedad, independientemente de que la actividad de los particulares (y el interés de clase) no pueda o no quiera asumir tal función. El Estado, bajo estas condiciones, no sujeta su acción a determinado interés, pues es movido por la idea de otorgar algún beneficio a la sociedad en su conjunto.

En definitiva, para Omar Guerrero la ineficacia de la Administración Pública se explica -que no justifica- a partir de su carácter clasista, esto es, debido al sometimiento de que es objeto por los intereses de la clase que ejerce el poder económico y, en consecuencia, político: la burguesía. Al respecto, consideración especial merece el aporte de Ralph Miliband sobre el tema en cuestión.

De entrada, señala que no ha sido objetivo de los hombres de negocio ser los actores principales dentro del gobierno, ni siquiera en aquellos países donde el capitalismo ha logrado altos niveles de desarrollo. Por el contrario,

sus intereses siempre han estado asegurados por los titulares del gobierno, cuya extracción proviene de los distintos grupos que conforman la sociedad; la excepción la podemos encontrar actualmente en los Estados Unidos de América, donde los hombres de negocios tienen una alta participación en cuestiones políticas.

Además, continúa Miliband, en los casos en que se observa la participación de los hombres de negocio en los asuntos del gobierno, ellos no llegan a constituir realmente una clase gobernante siendo solamente una pequeña élite estatal; por lo que afirma: "las élites económicas de los países capitalistas evanzados no son, propiamente hablando, una "clase gobernante", equiparable a las clases aristocráticas y la tifundistas de la era preindustrial". De hecho, sostiene que estas clases precedentes a la era moderna no contaron con un Estado nacional y fueron ellas mismas las que ejercieron la función que actualmente se encuentra monopolizada por el Estado⁹.

En consecuencia, Miliband rechaza todo pronunciamiento encaminado a adjudicarle, en forma monopolística, a una clase el ejercicio del poder político que concentra el Estado, por lo que sostiene que hombres provenientes de diferente extracción social han llegado a ocupar posiciones privilegiadas en la organización política de las sociedades mo --

dernas; cita además, el caso de Hitler y Mussolini como personajes que no pertenecieron a ninguna clase. Aquí el error de Miliband consiste en confundir el origen de clase con -- función de clase; es decir, los hombres pueden provenir de determinada clase, pero asumir un comportamiento distinto al de dicha clase social.

Con base en lo que se ha dicho acerca del papel del Estado y de las clases, consideramos que evidentemente éstas -- sugirieron la necesidad de un aparato estatal; pero éste desde su aparición ha adoptado una autonomía relativa respecto de la sociedad --y de sus clases, por supuesto-- quedando plenamente justificada la observación tanto de Guerrero, Porrúa Pérez como de Ralph Miliband en cuanto a la separación Estado-Sociedad, guardando las particularidades que cada uno ha cuestionado.

a) El Estado y el dominio de clase.

La noción de dominio estuvo presente desde la existencia misma de las clases, así como del Estado. Por ello Omar Guerrero sostiene que la clase burguesa dominante delega ese dominio en el Estado, a fin de que represente sus intereses y mantenga su hegemonía sobre las clases desposeídas; la clase dominante, de esta manera disfraza su dominio dando la apariencia de someterse por igual a las reglas del Estado, cuando en realidad se trata de las reglas que ella misma ha creado.

Como acertadamente ha señalado Miliband, las clases - que existieron hasta la Edad Media prácticamente eran ellas mismas Estado, pues también se encargaron de la función de - dominio político; es decir, concretaban ese poder en el uso de la fuerza física. Con esto, había una gran confusión en cuanto a las funciones que en la actualidad el Estado se ha ocupado de ir asignándolas a diversas instituciones políticas con el propósito de organizar eficazmente a la sociedad.

Cuando Omar Guerrero habla del Estado como dominio de - clase, tácitamente se refiere también al dominio de clase que la Administración Pública ejerce; en cuanto ella es un instru-mento del Estado. Con el propósito de evitar alguna interpre-tación que se aparte del texto original del autor que hoy ocupa el centro del debate, citaremos textualmente las siguientes - afirmaciones:

"La administración Pública capitalista, como todo tipo - de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizada por una doble naturaleza, direc-ción y dominio. El Estado, como Estado de clase, encarna el dominio de la burguesía sobre las clases productoras, haciendo de la administración pública un vehículo para la realiza-ción del dominio de clase. La administración pública capita-

lista pues, nace del antagonismo de clases para imponer el dominio de las clases dominantes sobre las clases dominadas" 10.

Un primer elemento que para el presente análisis nos aporta la cita anterior es que al referirnos al Estado, nos estamos refiriendo también -en consecuencia- de alguna manera a la Administración Pública; pues ésta como una de las más importantes funciones del Estado, no puede sino asumir las características de ese Estado. Entonces, en lo adelante al hablar del Estado como dominio de clase, según ha afirmado Omar Guerrero, inmediatamente se hará extensivo el calificativo a su administración.

Siguiendo el desgloce de la cita, tenemos que la administración pública no sólo carece de autonomía respecto de la sociedad, sino que es reducida a un dócil instrumento -- que la clase dominante maneja a su libre arbitrio, de acuerdo con sus intereses. Incluso, la propia administración -- del Estado capitalista parece quedar confundida en medio de los rasgos característicos de la Edad Media; período en el cual la administración no estaba claramente identificada y se confundía con el dominio político, dado que no había división entre la función política y la función económica. Cuando Omar Guerrero nos dice que la administración pública capitalista realiza el dominio de clase, nos remite a con-

siderar que la función administrativa, en el Estado capitalista, ha dejado de ser una actividad inherente a la satisfacción de aquellas necesidades públicas que el esfuerzo privado de los hombres no puede hacerlo; explicándose ahora - su existencia por la lucha de clases como instrumentos de dominación en poder de la clase vencedora en dicha lucha. Sin embargo, la realidad es otra: el Estado al ejercer el poder político como árbitro de la lucha de clases, también ejerce la función administrativa.

Lo anterior nos lleva a señalar que, dado que el Estado se ha propuesto organizar políticamente a la sociedad a fin de evitar su autodestrucción, el Estado a través de sus gobernantes no puede asumir una marcada parcialidad en favor de alguna clase si es que quiere cumplir eficazmente con su tarea. Pues si se manifiesta a favor de cualquier clase, en vez de lograr el equilibrio de la sociedad estaría contribuyendo a la supuesta destrucción de la clase explotada. Aunque este hecho no impide que la acción del Estado tienda a beneficiar más a unos que otros, dependiendo de situaciones históricas determinadas¹¹.

Por otro lado, a raíz del libre ejercicio de las actividades económicas de los individuos en la sociedad civil -ejercicio que el Estado puede solamente regular a partir de la creación de normas-, se genera una situación en todas las so

ciudades capitalistas caracterizada por la existencia de --
marcadas desigualdades entre los niveles de ingresos y rique-
zas, que divide a los hombres en diversos grupos. Pero el --
Estado, con su intervención, no puede llevar a cabo milagros
distributivos y se aboca, en todo caso, a vigilar que esos --
individuos no sean rebasados por los márgenes aceptados por
el sistema capitalista para su reproducción; asimismo, ese
Estado compensa dichas carencias con la intervención de su --
Administración, aunque ésta se dirige a toda la sociedad y no
a unos cuantos.

Al Estado en cuanto posee, tal y como lo señala Nicos --
Poulantzas la característica de ser un factor de cohesión
social de los niveles de toda formación social, no le es po-
sible intentar alguna forma de redistribución a fondo de la
riqueza, pues la oposición que encontraría de parte de aque-
llos que se verían seriamente afectados, sería mayor en com-
paración con la oposición que encuentra en los términos en --
que la lucha económica se desarrolla en la actualidad en las
sociedades capitalistas. En el primer caso, su misión de co-
hesión social sería altamente difícil, en tanto que en el segun-
do caso se facilita porque no quita a nadie; al contrario,
busca beneficiar con su intervención a los que menos tienen;
de ahí la destacada importancia que adquiere la Administra-
ción Pública.

Sin embargo, en el análisis de Nicos Poulantzas no se resalta el papel de la función administrativa en la misión que tiene el Estado de ser factor de cohesión social; esto lo observamos cuando dice que "el papel global del Estado es un papel político. El Estado está en relación con una "sociedad dividida en clases", y con el predominio político de una clase, precisamente en la medida en que tiene ese lugar -y ese papel- en un conjunto de estructuras que tienen por efecto, en su unidad, la división de una formación en clases y el predominio político de clase "12.

Compartimos su punto de vista cuando dice que el Estado se relaciona con el interés de clase sólo en la medida en que se apropia el conflicto político de las clases, es decir, asume el control del poder político y regula la actividad, económica de la sociedad en su conjunto. Por lo anterior, su función, incluyendo en ella a la Administración Pública, adquiere una naturaleza política; de esta manera al organizar a la sociedad, ejerce en ella el monopolio de la violencia legítima buscando conservar el orden social.

Del análisis de Poulantzas podemos rescatar un elemento valioso que en buena medida contribuye al debate en que nos encontramos a raíz de la crítica de las principales tesis del doctor Omar Guerrero: el Estado no es sólo instrumento de dominación.

Al respecto, conviene retomar lo dicho por Uvalle Berro- nes en relación con el capitalismo y el Estado emergentes. - En dicho suceso considera importante el papel que juega la monarquía absoluta en la constitución del Estado, que aparen- ta expropiar, a las clases, la función política. Y aunque - esto favoreció en lo económico a la burguesía, políticamente significó el control de la lucha política.

Bajo este planteamiento, se confirma la separación, so- bre la cual hemos insistido, entre lo económico y lo políti- co; hecho que sólo es posible con el surgimiento del Estado capitalista, el cual expropia la función política de la so- ciedad a fin de organizarla y dejarle exclusivamente aquella función que los hombres pueden cumplir en su seno sin aten- tar contra el orden social: la función económica. Con esto, el Estado Político tiende a la organización de una sociedad con intereses económicos encontrados, pero entre individuos privados y no a nivel de lucha política de clase; el Estado se ha apropiado esta lucha y, como destaca Poulantzas, a tra- vés de la función política la presenta a la sociedad de mane- ra ambivalente, según se refiera a la clase dominante o a la clase dominada. Por lo que el discurso del Estado suele ser contradictorio, en correspondencia lógica con su posición de árbitro¹³.

Pero cae en el error al reducir a instrumento de clase

al Estado y su administración. A pesar de que considera que el Estado transforma a las clases políticas en clases sociales, no es ningún impedimento para que él se convierta en el instrumento de la clase dominante al manifestar este pronunciamiento: El Estado capitalista es un Estado de clase que tiene como misión política -- asegurar el interés político de la clase dominante.

Es pues, un Estado con marcada dirección de clase, es la organización política de la clase dominante a la cual salvaguarda su predominio en la vida política y social. Es pues, un Estado de clase, que como tal, no beneficia a los asalariados y explotados, sino que -- únicamente amortigua los efectos devastadores de la "depauperización"¹⁴

Definitivamente, lo que aquí nos hemos propuesto no es afirmar que el Estado, con su actuación, beneficia a toda la sociedad por igual, o que no se ve influida por los grupos más poderosos en el terreno económico; sino señalar que dicho Estado, a pesar de no pasar indiferente ante determinados intereses -- económicos y políticos, para el mejor desempeño de la función política ha adquirido una autonomía relativa -- respecto de la sociedad dividida en clases con intereses económicos divergentes y, en todo caso, está en posibilidades de

limitar cualquier poder clasista. Lo que aquí se debate es la caracterización que del Estado hacen Omar Guerrero y Uvalle Berrones, presentándolo como un instrumento de la clase dominante que no sólo representa cabalmente sus intereses, además se aboca a golpear a la clase dominada totalmente en defensa ante dicho poder. Por ello, retomaremos el análisis de Poulantzas acerca de la relación del Estado con las clases sociales.

En alusión al carácter ambivalente del Estado capitalista, Poulantzas sostiene que dicho Estado en la práctica real garantiza ciertos intereses económicos de los grupos dominados, lo cual pudiera considerarse en oposición a los intereses económicos de los grupos dominantes, y que de hecho resultan contradictorios para este grupo; pero solo en el corto plazo sucede así, pues ello contribuye a la conservación del poder político en el largo plazo: esto es, las concesiones que realiza el Estado son menores en comparación con el costo político que significaría no hacerlo.

Además, el mismo Poulantzas afirma que tal rasgo, de salvaguarda de ciertos intereses económicos de sectores populares, es una clara muestra del papel hegemónico del Estado en la concentración del poder político; siendo factible con ello la limitación de cualquier poder político que alguna

clase -incluyendo la dominante- aspirara a detentar, ya sea como parte del poder del Estado o por encima de éste. La siguiente consideración ilustra claramente lo que se intenta resaltar: "esto, sin embargo, significa simplemente que el Estado no es un instrumento de clase, que es el Estado de -- una sociedad dividida en clases".¹⁵

La referencia a Poulantzas conviene concluirla con una cita más acerca de su noción del Estado capitalista, en relación con los intereses de clase. "Al representar el interés general de un conjunto nacional-popular no constituye, pues, una simple mixificación embustera, en el sentido de -- que ese Estado puede efectivamente satisfacer, dentro de -- esos límites, ciertos intereses económicos de ciertas clases dominadas; más aún: que puede hacerlo sin que, no obstante, sea afectado su poder político"¹⁶

Es entonces, por un lado, la autonomía política del Estado capitalista y, por otro lado, su carácter ambivalente lo que hace posible que ese Estado pueda implementar verdaderamente una política social cuyo beneficio alcance a los grupos más alejados del poder económico que concentra una pequeña minoría; además, está en condiciones de atacar ese poder económico sin que ello signifique una amenaza a su -- propio poder político.

Lo hasta aquí expuesto acerca de la relación entre el Estado y las clases sociales que nos ocupa, permitirá oponernos a la afirmación que al respecto hace Omar Guerrero: "La administración pública es una institución del Estado - que, como centro de poder participa en la organización y el ejercicio de las clases dominantes. Como tal, la administración pública es la administración del Estado, una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista"¹⁷.

Ha quedado de manifiesto que las clases sociales luchan entre sí por intereses opuestos en extremo, entablando una lucha en la que ninguna cederá terreno y por eso la necesidad de la intervención del Estado, a fin de reducir esa lucha a lo económico. Pero si se acepta que la administración pública es una institución al servicio de la clase dominante, se anularía toda posibilidad de que ella atendiera necesidades públicas de la sociedad en su conjunto y, en -- cuanto centro de poder, hundiría aún más a las clases dominadas antes que conducir dentro del orden social la lucha económica de clases. Además, con esa actitud provocaría la desaparición del capitalismo al arruinar a la clase trabajadora.

Por último, para reafirmar nuestro pronunciamiento --

en contra de la idea de dualidad política-administración -- que sostiene el doctor Omar Guerrero, que en realidad es -- un monismo político-administrativo, sostenemos que es el Estado quien --al apropiarse de la administración--, la usa como complemento del dominio político. Esto determina que la función administrativa sea concebida en relación con la contienda política que el Estado regula; convirtiéndose, entonces, en un problema de la lucha política.

Tampoco se trata de una concesión a título gratuito -- como parece entenderlo Eduardo Andrade; quien señala que -- el Estado, por diversas formas políticas, promueve la dis--tribución de la riqueza con el fin de incrementar las con--diciones de bienestar social¹⁸. Ello es parte del juego po--lítico que el Estado regula.

3. La eficacia administrativa y su límite.

El estudio del Estado en su papel de instrumento de clase, en los términos en que Omar Guerrero lo concibe, favorece nuestra exposición acerca de la eficacia de la Administración Pública; pues es claro que para Guerrero la administración es ineficaz justamente porque es el instrumento de la clase dominante, misma que la manipula hacia la defensa de sus propios intereses a fin de continuar su dominio sobre la clase trabajadora o asalariada.

A través del análisis de autores como Ralph Miliband, Nicos Poulantzas y Eduardo Andrade ha sido posible hacer referencia al Estado capitalista y su administración en términos de una autonomía relativa, respecto de la sociedad civil dividida en clases sociales con intereses económicos divergentes. Sobre estas bases, nosotros sostenemos que el Estado —como instituto de dominación legítima que dispone de la Administración Pública—, está llamado a regular y conservar el orden social vigente, esto nos lleva a buscar la eficacia del Estado y de la Administración Pública en la eficacia del diseño de la política y en la actividad a través de la cual se opera y realiza esa política encaminada a conservar el orden social.

Aún dentro de la insistencia de Omar Guerrero por ver en la Administración Pública el instrumento al servicio de los intereses de la clase dominante, para que ésta mantenga su hegemonía en la sociedad; se puede pensar en la posibilidad de que ella es realmente eficaz ya que ha cumplido con dicho propósito; de no suceder así, esa clase dominante, a través de su Estado, ya habría adoptado un nuevo instrumento que cumpliera con esa finalidad.

A nuestro juicio, en la teoría del doctor Omar Guerrero se observa una incoherencia interna en la medida en que se ubica en una corriente de corte marxista; además de una

incoherencia externa. La incoherencia interna queda de manifiesto cuando dice que la Administración Pública del Estado capitalista nace del antagonismo de clase, y dicho Estado ve en ella el vehículo a través del cual ejerce el dominio de la clase dominante. Asimismo señala que los problemas que el capitalismo engendra por serie inherentes --a la Administración Pública--, no tienen solución alguna y son solo paliables; de ahí que la Administración Pública -- queda condenada a la ineficacia¹⁹.

En primer lugar, cabe señalar que la dominación no la ejerce la administración sino el Estado, a través del ejercicio del poder político; y por definición es eficaz en la dominación pese al conflicto. En segundo lugar, el Estado no puede evitar que el sistema capitalista, con las relaciones sociales de producción que establece, propicie riqueza y pobreza; en cambio, puede remediar los síntomas que ello produce, a fin de evitar que el orden social vigente se ponga en riesgo.

Entonces y reiterando que las necesidades sociales --- siempre rebasan las posibilidades reales de su solución, el Estado --a través de la Administración Pública--, lleva a cabo la redistribución del ingreso pero sin ir más allá del desarrollo económico; rebasar este hecho implica penetrar - en el terreno del populismo.

Retomando la última afirmación de Omar Guerrero que discutimos por el momento, tenemos que dicha afirmación nos -- aporta elementos para pensar que la Administración Pública -- es eficaz; desde luego, solo a juicio de él. Efectivamente, si la administración nace con el propósito de ejercer el dominio de la clase dominante en la sociedad capitalista, entonces no hay duda que ella es eficaz; pues ese orden de dominación se ha conservado.

Por otro lado, también sostiene que los problemas que -- el capitalismo engendra no se pueden solucionar; éstos son -- solo paliables; su solución implicaría acabar con el orden -- social de dominación. De ahí que, en nuestra opinión, si la Administración Pública cumple cabalmente con esos paliativos, es eficaz.

a) Los intereses del Estado.

De acuerdo con Omar Guerrero, el hecho de que el Estado representa los intereses de la clase dominante determina que la administración pública sea ineficaz. Al respecto dice: "el Estado capitalista, como Estado de clase, gobierna en beneficio de las clases explotadoras; su posición respecto a las clases explotadas siempre será tutelar, es decir, como un paliativo de la miseria y de los males sociales que produce"²⁰. Sin embargo, nosotros consideramos que el Estado, para ejercer eficazmente el dominio político, se separa relativamente del interés de clase; asimismo, el concepto tutela no es jurídicamente aplicable a la realidad política que analizamos.

El argumento de Guerrero versa en relación con la miseria del capitalismo, siendo ésta el principal obstáculo que encuentra la administración y, lo más grave, es que no puede solucionarla el Estado ya que, afirma, es la base que sustenta al capitalismo, al Estado y a la administración. Las relaciones de explotación que genera el capitalismo son, a la vez, su rasgo distintivo y el más fuerte obstáculo para la eficacia de la administración; haciéndola incompetente.

En el pensamiento de Omar Guerrero, no cabe ninguna posibilidad de autonomía del Estado porque, dice, al entrar en

contacto con la sociedad civil encuentra un fuerte obstáculo en las condiciones privadas de la vida de esa sociedad, o sea, en la propiedad privada de los medios de producción. De ahí que el Estado sea reducido a un mero instrumento de clase, obstaculizado también para ejercer realmente la función política sobre la sociedad; de esta manera, su administración encuentra las mismas limitaciones, lo que la orilla hacia la ineficacia.

Así, Omar Guerrero condena a los explotados a continuar hundidos en la miseria al señalar que, mientras prevalezcan las condiciones capitalistas de producción, el Estado y su administración jamás podrán resolver los problemas sociales de los asalariados, dado que las razones políticas de la clase dominante así lo sugieren.

b) La administración de los problemas sociales.

Del mismo modo en que condena a seguir en la miseria a los asalariados, Guerrero condena a la administración a la impotencia y, en consecuencia, queda etiquetada como la administración del pauperismo, de los problemas sociales, de ser solo un paliativo de estos:

*Es el pauperismo el límite de toda administración pú-

blica tutelar y de servicio, porque es el pauperismo el resultado de las relaciones de producción imperantes, de las relaciones entre el capital y el trabajo. La administración pública responsabilizada de abolir el pauperismo, al no lograr su cometido, se convierte, por inercia, en la administración del pauperismo"²¹.

En realidad, la administración pública no tiene ninguna responsabilidad tendiente a abolir el pauperismo, pues el mismo Guerrero sostiene que no le conviene al capitalismo haberlo porque ello significaría terminar con el trabajo asalariado, que permite la explotación; siendo ésta el sostén del sistema capitalista. Por esto el papel asignado a la Administración Pública es el de administradora de los problemas sociales, paliándolos a fin de mantenerlos dentro de los límites que las condiciones del capitalismo imponen.

El siguiente pasaje de su texto es una clara muestra de lo que para Omar Guerrero es la Administración Pública como administradora de los problemas sociales:

"Con la administración pública los problemas sociales pasan a ser una institución nacional, que son administrados y mantenidos dentro de límites tolerables del conflicto de clases. Los problemas sociales, como institución nacional,

entran al engranaje de las rutinas administrativas y se llegan a convertir en bandera de gobernantes y partidos políticos.²²

Sin embargo, nosotros inscribiremos nuestra exposición acerca de la eficacia de la Administración Pública precisamente en cuanto está en posibilidad de buscar solución a -- los principales problemas que la sociedad capitalista engendra; en relación con la existencia de clases sociales con intereses económicos, políticos, culturales e ideológicos opuestos.

La separación del Estado y la Administración Pública, respecto de las clases sociales, que los lleva a ubicarse -- por encima de la sociedad civil permite resaltar la eficacia de la administración para el control político del Estado sobre la sociedad, al ir solucionando las principales necesidades que los hombres experimentan y que su libre participación en la sociedad civil no alcanza a satisfacer.

Las sociedades capitalistas se apoyan en la institución denominada Administración Pública para efectos de atender -- demandas de todos los grupos que la conforman, pero, sobre todo, donde más se reflejan esos beneficios es en el proceso de legitimación de los Estados, que ante la complejidad que impone el desarrollo van adaptando su aparato administrativo a fin de ir cubriendo las nuevas exigencias.

La Administración Pública, como parte de la función política global que monopoliza el Estado capitalista, obliga - pues, a que su eficacia sea medida no solo por la solución que dé a las demandas sociales, sino además por el grado en que contribuye a la realización de la función política del Estado, como factor de cohesión social de una formación social dada.

Conviene reiterar que la Administración pública no puede actuar con independencia del Estado y el gobierno de cualquier sociedad; en cambio, si puede decirse que la misma - autonomía que guarda el Estado respecto de la sociedad civil dividida en clases le corresponde a ella; es, entonces, una institución del Estado y su área de competencia es establecida por él. Ya que el Estado se ha propuesto la organización política de la sociedad, evitando una lucha frontal entre grupos opuestos; la Administración Pública actúa sobre la sociedad no en forma autónoma respecto del Estado, sino - guiada por la línea que este fija para el desenvolvimiento de todas sus instituciones.

Lo asentado en el párrafo precedente nos lleva a señalar que, a diferencia de la administración de empresas, la Administración pública no puede ser evaluada como institución independiente. Su evaluación habrá de darse en térmi-

nos de que si el Estado y su administración resuelven los -- conflictos y problemas sociales. En la medida en que ello suceda así, estaremos en posibilidad de sostener que ambos son eficaces en dicha tarea.

De la naturaleza política de la administración pública se desprende un doble carácter que el propio Estado posee, lo que supone responsabilidad social y responsabilidad política; en-- contrándose ambas plenamente integradas en una relación dual, suplementaria. A través de la administración, apropiada por el Estado, debe procurar que los individuos miembros de la so-- ciedad puedan satisfacer necesidades de alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, etc., todo ello encaminado a al-- canzar cierto bienestar que nutra el consenso social en el or-- den. Y en este sentido, en la medida que los sectores menos favorecidos en la lucha del mercado vayan arribando a estos be-- neficios, las posibilidades de que se manifiesten inconformida-- des que se traduzcan en conflictos que pongan en peligro la -- cohesión social disminuyen. El Estado reafirma así su efica-- cia política al satisfacer directa o indirectamente las necesi-- dades públicas y poder, por esa vía, conservarse como institu-- to de dominación.

El esfuerzo de todo Estado, a través de la administra-- ción pública se dirige a atender, hasta donde los recursos de que dispone se lo permiten, los sectores más desprotegi

dos en la sociedad civil aunque no siempre lo logre en su totalidad. Pero, la tan discutida eficacia de su administración se logra no tanto porque solucione en su totalidad los problemas que la sociedad plantea, sino porque el grado en que lo logra es mayor en comparación con los vacíos de su acción y por lo cual, no constituyen una amenaza al sistema político; es decir, puede el Estado ir buscando paulatinamente la mejor solución con base a los planes y programas de desarrollo que implemente.

Así, la eficacia de la Administración Pública del Estado capitalista debe ser vista en virtud de los resultados -- que dicho Estado obtiene de ella, en cuanto institución política destinada a contribuir al orden de la sociedad y la legitimación de todo sistema político apoyado en un Estado político autónomo respecto de la sociedad civil. No es, como Omar Guerrero sugiere, la Administración Pública solo instrumento de dominación --y menos aún un instrumento en poder de una clase para realizar sus intereses políticos y económicos a costa de los que otra clase pueda aspirar--, pues para hacer realidad la cohesión social de toda formación social no solo domina, también atiende necesidades de la sociedad. Si solo dominara presenciaríamos en el Estado, como atinadamente señala el profesor Escobar, únicamente al ejército.

Igualmente, los límites de la acción administrativa --

-así como de su eficacia- estarán dados por el propio Estado; es decir, es éste quien otorgará mayores o menores facultades a esta institución administrativa en el papel político global de organización de la sociedad. Su responsabilidad es con la sociedad, según se desprende de la responsabilidad del Estado; entonces, su eficacia no puede concebirse al margen de la eficacia del Estado capitalista como factor de -- cohesión social.

III. Planeación y Administración Pública.

En la actualidad no hay en el mundo capitalista sociedad alguna que no realice planeación, adquiriendo auge mayor a partir de la imperiosa necesidad de reconstruir el mundo - después de los efectos devastadores de la segunda guerra mundial, en que se da esa nueva forma de emprender, en principio, la reconstrucción de la economía; observándose también este esfuerzo en todos los sentidos del desarrollo social, - esto es, en el plano político, ideológico, social y cultural, además del económico.

Tal y como el profesor Escobar lo planteaba en la cátedra de Teoría de la Administración Pública, en principio el término planificación dió lugar a un conflicto de carácter - ideológico, en cuya base se encontraban dos modos de producción emergentes: capitalismo y socialismo. Había quienes -- sostenían que en el mundo capitalista lo indicado era usar - el término planeación, en tanto que el término planificación era más propio del mundo socialista; aún más, que la planeación solo era obligatoria para el gobierno, no así para el - resto de la sociedad, la que podía regirse por el sistema de libre mercado con reglas específicas para el intercambio. En - tonces, la planificación adquiría un carácter imperativo pa - ra toda la sociedad, reclamando la cooperación tanto del go - bierno como de ella; es una sociedad centralmente planificada.

En todo caso, igualmente se puede hablar de planeación en los países capitalistas como en aquellos en que aún subsisten rasgos socialistas. En los primeros, la planeación adquiere el carácter de indicativa, pues los planes son obligatorios para el gobierno y sólo indican o establecen ciertas pautas para el intercambio de mercado; los planes en -- los países todavía socialistas, sin embargo, han dejado de -- ser estrictos para la observancia de toda la sociedad, ya -- que hoy en día se presentan inquietudes por ir liberando el libre intercambio de mercados. Pese a las limitantes de -- aplicación en unos y otros países, en su momento florecie -- ron importantes modelos de planeación que ayudaron a la -- reactivación de sus economías; podemos destacar los siguientes: la Planificación del Sweederzee, la Autoridad del Valle del Tennessee, el Plan Marshall, la Planificación Francesa, la Planificación Soviética, la Planificación China, la Planificación Yugoslava, entre otros.²³

Lo que nos proponemos señalar con los ejemplos citados es el papel relevante que la planeación juega, en primer lugar, en la Administración Pública y, en segundo lugar, en el desarrollo económico y social de toda una sociedad. En las sociedades capitalistas desarrolladas, así como en aquellas consideradas como en vías de desarrollo, la actividad administrativa se rige conforme a los grandes planes y programas que los gobiernos establecen como prioritarios a al-

canzar; ello con el propósito de racionalizar sus recursos - en beneficio de la eficacia administrativa, así como del -- desarrollo de la sociedad.

La planeación es, entonces, inherente a la Administra-- ción Pública, necesaria en cualquier organización humana y, - entre ellas, para la sociedad como la gran organización so-- cial, destinataria final de la tarea de toda Administración del Estado. Este carácter inherente constituye, además, uno de los seis principios que Gonzalo Martner adjudica a la -- planeación; los otros son el de racionalidad, el de previsión, el de universalidad, el de unidad y el de continuidad; el - mismo Martner nos dice lo siguiente en relación con la planea-- ción:

"La idea central de la planeación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alterna-- tivas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternati-- vas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles - con los medios disponibles".²⁴

Es evidente que la idea de planear en Martner está enca-- minada a obtener el máximo de racionalización en los resulta--

dos de la actividad humana, pues considera que su práctica es indispensable en todos los niveles de la organización humana, según se desprende del principio de inherencia. Nosotros retendremos solamente la planeación del gobierno, el cual ante la variedad de posibilidades que se le presentan para la organización política de la sociedad, está obligado a elegir la mejor alternativa, la que más se corresponda con su realidad: la disponibilidad de los recursos. La elección que haga será canalizada a través del plan de gobierno, al que dirigirá todos sus recursos, su administración y su función política global para la sociedad.

El apego al plan, por parte del gobierno, le permitirá saber en qué medida va alcanzando los objetivos y metas que ese plan resume; pero, sobre todo, en qué grado está contribuyendo la realización del plan a la tarea principal del Estado en su papel de factor de cohesión social de una formación social. Pero la importancia de la planeación emprendida por todo Estado no radica exclusivamente en las tareas que éste asume, sino en la participación que obtiene de parte de la sociedad civil para la consecución del plan o planes fijados; es decir, el Estado como factor de cohesión social, a través de la función política global, no sólo cumple con esta tarea al proveer de servicios públicos a la sociedad, sino que también lo hace al regular la actividad de los particulares o concesionándoles, sean éstos empresas

o individuos, la satisfacción de aquellas necesidades que han sido declaradas públicas y que dicho Estado no puede o no desea resolver. Esta reflexión alude al hecho de que la Administración Pública satisface directa o indirectamente - las necesidades.

La planeación del gobierno, según se ha visto, no se limita a fijar los parámetros de acción de la Administración Pública; su nivel de influencia es a tal grado extenso que no hay sector de la sociedad que no sea participe de -- los planes y programas de cualquier gobierno. Es, pues, el elemento fundamental para la actividad administrativa en su doble característica de satisfactora de las necesidades públicas: directa o indirectamente.

1. Hacia la eficacia de la función administrativa.

A partir de la definición que de Administración Pública se ha hecho como parte de la función del Estado, señalando además que su eficacia sólo puede entenderse en términos de la función global del Estado; es obvio que el establecimiento de planes y programas, por parte del gobierno, para guiar su acción tiene como finalidad facilitar la tarea del Estado y, en este sentido, consecuentemente se está favoreciendo la tarea administrativa al quedar claramente establecidas las prioridades de la Administración Pública en la solución de las necesidades públicas.

La actividad de la Administración Pública, como toda actividad humana, es tanto más eficaz cuanto mejor conocimiento se tenga acerca del objeto preciso sobre el que habrá de recaer su acción. Independientemente de que la Administración Pública se conciba con o sin Estado, tanto éste como ella tendrán mayores posibilidades de obtener buenos resultados si cuentan con una adecuada planeación; aunque su existencia no es una garantía, ya que en el juego político intervienen múltiples factores que pueden conducir a resultados distintos a los planeados.

Pero ya hemos insistido que la Administración Pública no es una institución independiente del Estado -por lo menos no sucede así bajo las circunstancias en que se concibe al Estado capitalista-, sin que por ello pueda reducirse a un instrumento de dominio en manos del Estado y, menos aún, en manos de alguna clase o grupo social. La Administración Pública, al igual que las otras instituciones del Estado, es eficaz porque cumple, desde la óptica del gobierno, con el papel que le es asignado en su relación con la sociedad; papel que no puede entenderse independientemente de la existencia de la función política global del Estado, sino como parte de ella.

La planeación en los términos en que aquí se ha sostenido, se constituye en uno de los principales elementos con-

que cuenta el Estado para llevar a cabo la organización política de la sociedad. En la actualidad, el ejercicio de la planeación es una realidad en el desarrollo y evolución de la civilización humana.

LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.- La reforma de la Administración Pública, a través de la reforma del Estado.

Si bien el Estado ha cumplido cabalmente con la ejecución de la función política, ello no ha sido tarea fácil ni mucho menos. En el centro de esta tarea ha tenido que sortear diversos obstáculos, a razón de la existencia de diversas fuerzas sociales, que al ser representadas por actores políticos, éstos protagonizan una lucha permanente por controlar o capturar el poder del Estado y así establecer un nuevo orden social; a su vez, el Estado, permanentemente, realiza acciones tendientes a la conservación del monopolio del poder político, ejerciendo cuando sea necesario la violencia legítima. Esta lucha propicia una constante redefinición política de lo público y lo privado.

Desde la perspectiva de Nicos Poulantzas, los obstáculos que ha enfrentado el Estado en su misión de factor de cohesión social, le han provocado una crisis a ese sistema estatal; que no es más que una crisis política, teniendo como principal elemento la crisis ideológica. El mismo Poulantzas al referirse a la ideología esta contemplando las costumbres y, en general, el modo de vida de la formación social de que se trate. Pero en términos del sistema político en su conjunto, según el autor, la máxima expresión de esta crisis es la pérdida de legitimidad ante

la sociedad civil.¹

Al abundar acerca de la crisis ideológica del Estado, - Poulantzas sostiene lo siguiente: "se refleja en la ruptura del lazo que existe entre ese Estado -como expresión del interés general-, y la legitimación de sus políticas por el - sistema democrático (libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de manifestación)"².

Del análisis de la crisis del Estado planteada por Nicos Poulantzas, se puede rescatar una aportación interesante para el propósito de este capítulo: ilustrar la posibilidad de una reforma del Estado, que contemple la modernización administrativa. Por ello destacamos suplantamiento en el sentido de que esa crisis del Estado motiva la oposición de dos - concepciones tendientes a lograr la transformación del Estado, de sus relaciones sociales. Se trata, en primer término, de la concepción reformista y, en segundo lugar de la concepción revolucionaria.

Por su parte Ralph Milliband, al abordar la necesidad de reforma del Estado, sostiene que esta es una de las alternativas con que cuenta el Estado para hacer frente a la presión que los hombres le dirigen a fin de obtener respuesta - satisfactoria a sus demandas; la otra opción es la aplicación real de la fuerza, es decir, la represión³. Sin embargo,

consideramos que este planteamiento no es del todo acertado en la medida en que no considera el hecho de que los hombres presionan también en otras instancias que las podemos ubicar fuera del Estado; hacia este presionan sólo en cuanto tienen la esperanza de encontrar una solución política favorable a sus demandas.

En cambio, estamos de acuerdo con Milliband cuando advierte que ningún hombre, detentador del poder estatal, puede mostrarse indiferente ante la pobreza, la desocupación, la insuficiencia en la educación o los escasos servicios de bienestar, que aquejan a su sociedad y sin que se incline por algún proceso reformista a fin de subsanar las más elementales demandas³. Pero agregaríamos que esto sucede sólo en cuanto el objetivo es conservar ese poder.

La idea de crisis del Estado -así como su imperiosa necesidad de sobrevivencia-, también está presente en el análisis de David Easton, en forma amplia aunque bajo matices diferentes. Por ejemplo, de entrada, él prefiere utilizar el término sistema político en lugar del de Estado, por considerar que aquél tiene un mayor alcance político, e incluso contiene al mismo Estado.

La función primordial del sistema político es la asignación autoritaria de valores sobre la sociedad, diferen

ciándose así, de los demás sistemas que participan en ella. Sin embargo, el sistema político "no establece asignaciones autoritarias con respecto a todos los aspectos de la convivencia ni a todas las diferencias que surgen. El hecho fundamental con que se enfrentan todas las sociedades es la escasez de algunas cosas valoradas, que producen inevitablemente disputas sobre su asignación"⁴.

En virtud de lo anterior puede afirmarse que el Estado no dispone de abundantes recursos, que puedan satisfacer todas las demandas de la sociedad; hecho que determina que su acción sea discriminatoria al ir fijando prioridades.

A diferencia de Ralph Milliband, David Easton tiene -- presente el hecho de que los hombres no dirigen al Estado -- todas sus demandas; sino sólo aquellas que no pueden resolverse en la instancia social originaria, y que al ser dirigidas al Sistema hay posibilidades de ser resueltas favorablemente. Pero señala que ante la incapacidad para resolver todas las demandas que le son planteadas, dicho sistema político puede entrar en crisis lo que para Easton significa que el sistema político se encuentra bajo "tensión". Esta tensión se caracteriza por la existencia de perturbaciones en el funcionamiento del sistema, mismas que (según Easton) bien pueden provenir de la propia estructura del sistema, así como también del medio ambiente que le rodea, a conse-

cuencia de las presiones constantes, cotidianas, de la vida política de los miembros una vez que advierten -- que dicho sistema político no satisface plenamente sus expectativas. Al desaparecer las muestras de apoyo al sistema, surgen fuertes presiones que llevan a la tensión.

Ahora bien, el Estado puede responder de dos modos a la tensión provocada por el cambio en el volumen y diversidad de las demandas; en primer lugar, contempla Easton, la extinción del sistema. Esto sucede cuando es rebasado -- por las demandas y sucumbe siendo absorbido por otro tipo de sociedad. Por otro lado, está la adaptación a los cambios mediante estructuras políticas modernas, dentro -- de las que Easton resalta a los Partidos, las Legislatu-- ras, la burocracia racionalizada y la dirección gene-- ralizada.

Desde luego que el sistema político descarta el primer modo de enfrentar la tensión; o por lo menos, luchará hag ta donde le sea posible a fin de conservar su hegemonía. En este sentido, es útil rescatar los siguientes renglones -- del autor: "Lo exclusivo de los sistemas políticos es la ca pacidad de transformarse a sí mismos y de transformar sus me tas, sus usos y la propia estructura de su organización in-- terna".⁵

La reflexión, acerca de esta capacidad de transformación de los sistemas políticos, nos lleva a pensar en términos de lo que en la actualidad está tan de moda y que se denomina como la Reforma del Estado, es decir, el Estado para mantener su dominio necesita cambiar de forma, presentar una cara diferente; sin que esto implique, necesariamente, renunciar a su objetivo original o a modificar radicalmente su estructura interna.

De acuerdo con el autor que analizamos, el sistema para sobrevivir, y si las autoridades con que cuenta no pueden dar respuesta favorable a las demandas de la sociedad —que bien puede ser una o más, según su peso e intensidad—, y con el firme propósito de prevenir un descontento social mayor; mostrará un gran interés por apoyarse en una nueva dirección con mayor capacidad para consolidar una estructura de gobierno que logre la unidad política debilitada por la tensión. Easton no descarta la posibilidad de que para tal fin, el sistema político —a través de los actores políticos que cumplen con la función de Estado— lleve a cabo —una transformación en su estructura orgánica; es decir, en la manera de cumplir con la asignación autoritaria de valores⁶.

A lo largo de su análisis David Easton destaca el hecho de que el sistema político, para superar la tensión, — puede también recurrir al uso de la fuerza física o violencia;

aunque no necesariamente tenga que hacerlo para superar su crisis, pues generalmente una reforma ayuda a recobrar la legitimidad, y así continuar con la asignación autoritaria de valores en la sociedad.

Además, este rasgo de su análisis permite identificar - su planteamiento con el de Max Weber respecto al monopolio - del uso de la fuerza, hacia lo cual tiende el Estado moderno. Basta señalar lo que dice Easton acerca del uso de la fuerza para demostrar la afirmación, pues dice que el sistema político complementa su asignación autoritaria, a veces, con -- "sanciones formales por vía de instrumentos para aplicar la fuerza y la violencia e imponer así la conformidad con las - asignaciones. Tal vez los instrumentos más comprensivos y poderosos que producen estas consecuencias, han sido los desarrollados en forma conjunta con el crecimiento de esa especie de sistema político societario que convinimos en llamar Estado. En él, el uso legítimo de la fuerza está exclusivamente en manos de quienes actúan en nombre de toda la sociedad"⁷

Implícitamente, en los autores mencionados está presente la idea de que una reforma del Estado supone también la - reforma de su administración; toda vez que hemos insistido en concebirla como parte de la función política del Estado. Pues ambos contemplan la imperiosa necesidad de que al tener

que atender mayores demandas de la sociedad, el Estado debe reformar la estructura de su administración, es decir, dotar la de una mayor capacidad de respuesta. Aunque tampoco se descarta la posibilidad de reforma de los procesos internos de la administración, la verdadera reforma que se busca analizar es la reforma política, aquella que compromete la reforma estructural, de los órganos.

1. Omar Guerrero y la reforma del Estado

En Omar guerrero se observa un total rompimiento teórico en comparación con los anteriores autores, en relación con la posibilidad de una reforma del Estado —y por consiguiente, de la Administración Pública—. Para él, es necesario llevar a cabo una transformación real de las estructuras del Estado, así como de las relaciones sociales de producción vigentes en la sociedad civil.

Cabe señalar que la particular teoría sustentada por el doctor Omar Guerrero, supuestamente apoyada en el marxismo, no es compatible con la idea de reforma del Estado; y en esa medida carente de coherencia externa, además de la interna.

Al respecto dice: "en última instancia, el Estado no se reconoce a sí mismo como el origen de la pobreza, sino que suele atribuirla a uno de sus aspectos: la administración

Pública. El remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; sólo reforma ese aspecto, la administración pública⁸.

Dado que el Estado, a decir del doctor Omar Guerrero, no se reconoce a sí mismo como el causante de la pobreza extrema -lo cual es válido en nuestra opinión; con la observación de que quienes manifiestan este desconocimiento son los hombres detentadores del poder político que representan la figura del Estado-; dicho Estado no necesita reformarse. En todo caso, y teniendo presente que en la Administración Pública ve el instrumento del Estado, a través del cual domina y ejerce la dirección administrativa de la sociedad, la reforma debe recaer en este instrumento para que pueda combatir la pobreza extrema de la sociedad capitalista; de esta manera, omite -faltando a su propio razonamiento-, la identidad que hace de administración y Estado.

Entonces, el Estado para combatir la pobreza extrema -- del capitalismo se aboca a la tarea de reformar su administración; y como ejemplo cita la reforma administrativa del Estado inglés; misma que señala no fue suficiente porque su ejecución chocó con intereses privados, por lo que concluye: "la administración pública, reformada para abolir el pauperismo, tampoco pudo finalmente llevar a cabo su cometido, --

porque los males sociales no se resuelven reformando la administración del Estado. Ni la beneficencia ni la administración tutelar del Estado, por tanto, pueden erradicar la miseria⁹.

Estos dos planteamientos del doctor Omar Guerrero nos llevan a dos reflexiones. Primera, el Estado al desconocer se como el origen de la miseria del capitalismo, no puede -- atribuirla tampoco a su administración --en cuanto actividad social que se ha apropiado--, ya que ésta es la actividad a través de la cual el Estado, como estructura que encarna valores y es para su objetivo, busca el consenso de la sociedad. Así, en cuanto la administración vaya resolviendo aquellas necesidades que, además de que se han declarado públicas, se consideran como prioritarias, el Estado se estará en caminando a su legitimación; fortaleciéndose en su tarea de cohesión social --a pesar de la dominación, que por definición debe ser eficaz--. Pero al atribuir, erróneamente, a su administración la existencia de la miseria, agregando que ni reformada puede resolverla; no solo descarta la posibilidad de reforma del Estado y de la Administración, sino que también los condena a la ineficacia.

La segunda reflexión a que da lugar, es en el sentido -- de que el doctor Omar Guerrero cree que reforma es equivalente a revolución; esto debido a que considera que con la reforma el Estado provoca su autodesaparición, por lo que so

lo reforma la parte administrativa, pero como esto no basta para resolver los problemas sociales, entonces da lo mismo que se haga o no, lo que equivale a la doctrina Maniquea -- "del todo o nada". Asimismo, consideramos errónea su creencia acerca de que la reforma administrativa se refiere, básicamente, a la reforma de los cuadros administrativos y no al diseño y aplicación de la política por parte de los detentadores del poder político.

Pero si aceptamos que la administración pública funciona de manera ineficaz, y que ni su reforma soluciona este problema, ya habría desaparecido por no ser un instrumento eficaz para la dominación de clase. Pero en la actualidad asistimos a un proceso de reforma político-administrativa.

Un rasgo característico de la modernización política del Estado, es la concesión hecha a nuevos grupos sociales con el fin de que participen en el ámbito de lo político, observándose también un mayor acercamiento entre los ciudadanos y el gobierno, lo que permite a los primeros vincularse directamente con la solución de sus problemas --esto sucede, por ejemplo en México a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)--. Ante esta situación, se desvanece la idea de Omar Guerrero en el sentido de "que todo Estado que se comprometa en una reforma de la Administración Pública con el propósito de suprimir su importancia con el fin

de hacerla eficiente como relación con la sociedad, se encontrará ante el obstáculo que representan las condiciones privadas de la vida de la sociedad civil, es decir, la propiedad privada de los medios de producción"¹⁰.

Convencido de que la administración pública, aún reformándola, no resolverá la miseria del capitalismo, Omar Guerre ro se pronuncia en favor de otro tipo de reforma -tal y como él lo concibe, es decir, el paso violento de una formación social a otra-. Tal es el caso de la reforma de la sociedad, es decir, terminar con la contradicción que el modo de producción capitalista engendra entre el interés público y privado, superando así el divorcio entre el Estado y la sociedad. Entonces, a su juicio, solo la desaparición del capitalismo, como modo de producción, estará en posibilidad de dar solución real a los problemas sociales de la sociedad, entre ellos la miseria; sin embargo, la historia nos enseña que tampoco el arribo de un nuevo modo de producción es garantía para acabar con la pobreza; basta con volver la mirada hacia la ex URSS, donde lejos de ser resueltos todos sus problemas fueron en aumento hasta acabar con dicha formación social. La respuesta, según veremos en las siguientes páginas, es posible buscarla en los esfuerzos de reforma, apoyados en la concertación política.

2. Algunas aportaciones para la reforma del Estado.

A manera de respuesta al rechazo de cualquier posibilidad de reforma de la administración -realizado por Omar Guerrero-, conviene exponer las principales aportaciones hechas por algunos autores, entre los que podemos destacar a María del Carmen Pardo, Luis F. Aguilar Villanueva, así como a A.F. Leemans quien es coordinador de la obra titulada "Cómo reformar la Administración Pública". Para estos autores la reforma de la Administración Pública, constituye una necesidad para el mantenimiento del Estado moderno, por lo cual ella debe ser impulsada desde y por la propia reforma del sistema político.

Se puede destacar que en ningún caso se hace referencia a la Administración en forma aislada, es decir, como un instrumento que el Estado deba reformar para hacerlo eficaz, pero sin involucrarse en dicho proceso, y sin trastocarse a sí mismo. De ahí que se observa consenso en ver al Estado como el único responsable de la reforma de la Administración Pública, contribuyendo así a su propia reforma y a la posibilidad de solucionar los problemas sociales; por lo que la reforma administrativa emprendida por el Estado tiene implicaciones en la actuación global de éste. Así el Estado reforma aquellos órganos que considera conveniente hacerlo para cumplir adecuadamente con su tarea de cohesión social y aspiración al mantenimiento del monopolio legítimo del uso de la fuerza.

Según se recuerde el análisis que hicimos de los sistemas bajo tensión, se tendrá presente que ella puede obedecer a la falta de capacidad para dar respuesta a todas las demandas que al sistema le dirige la sociedad; como ningún sistema puede reaccionar indiferentemente a esta situación, una medida razonable puede ser la reforma de su aparato administrativo, la que involucra cambios en la estructura y el proceso de los órganos ejecutivos políticos. Al respecto, del texto de *Leemans* se recoge la siguiente afirmación:

"Muchas reformas no persiguen otro propósito que robustecer la posición de algunos centros de poder y los responsables o agentes de la reforma se inspiran básicamente en motivos de influencia y poder"¹¹

Mientras que para Omar Guerrero la reforma del Estado implica una transformación radical, o si se quiere, la abolición del modo de producción capitalista, debido a que la reforma, únicamente, de la administración no basta para la solución eficaz de los problemas sociales; en el texto de *Leemans* se encuentran pronunciamientos que apuntan hacia una reforma administrativa precisamente a partir de la introducción de cambios en la organización del sistema político en su conjunto, haciendo partícipes tanto a los funcionarios políticos como a la burocracia administrativa.

La reforma administrativa, en los términos en que se -- concibe en el presente análisis, contempla además del nivel institucional, expresado por el sistema político, el cambio a nivel de subsistemas, vale decir, un cambio en las actitudes y comportamiento - y conocimiento- de los individuos -- miembros del grupo que se trate. Entonces, lejos de pensarse en la abolición de una formación social, el modo de producción capitalista según Guerrero, la reforma emprendida por el Estado no se limita al cambio y/o reorganización estructural, sino que busca la penetración de la idea de cambio en la conciencia de los hombres que lo hacen real frente a la -- sociedad.

El Estado tiende a alcanzar cierto desarrollo económico y social, o sea, beneficio equilibrado con el propósito de -- conservar su hegemonía; por tanto, la reforma del Estado busca, entre otros objetivos, el fortalecimiento del gobierno y de la administración, tal es el caso de reformas que se apoyan en procesos de descentralización y desconcentración administrativa; reafirmando, a la vez, el vínculo entre los poderes del Estado, como entre el gobierno y el sistema de partidos. Todo esto, encaminado hacia un solo fin: reducir el -- desgaste del sistema y contribuir a su fortalecimiento como forma de organización política de la sociedad.

Tal y como podemos recoger del texto de Leemans, la reforma administrativa no persigue exclusivamente la eficiencia organizacional traducida en la erradicación de la pobreza como se ha pronunciado Omar Guerrero, sino que el fondo político de dicha reforma es contribuir a la legitimación del Estado, en cuanto la eficacia de la actividad administrativa supone respaldo -por parte de las clases y fuerzas sociales que participan en la lucha política-. Aquí cabe reiterar nuestra afirmación acerca de la eficacia del Estado y de su administración, en el sentido de que debemos buscarla en el diseño de la política, así como en la actividad encaminada a la gestión de dicha política; en oposición al doctor Omar Guerrero que la busca en el combate a la pobreza extrema del capitalismo.

Por lo que respecta a María del Carmen Pardo¹³, también considera que la reforma administrativa es posible, por lo que el Estado resalta su interés por impulsarla a fin de obtener un mayor consenso y fortalecerse al ampliar su legitimidad.

A diferencia de Omar Guerrero, que señala que la reforma no es posible, María del Carmen Pardo está plenamente convencida de que la modernidad a la que asistimos reclama una organización política y administrativa mejor estructurada con un alto grado de capacidad adaptativa al medio y a las

exigencias que todo sistema político enfrenta. Siendo indispensable para este objetivo, que el Estado fortalezca su carácter de autoridad nacional, afirmando su soberanía como Estado tanto ante influencias extranjeras, como ante poderes locales dispersos.

Otro elemento que destaca María del Carmen Pardo, dentro de su concepción de reforma del Estado es que ésta no es un proceso lineal y monolítico -sin que esto signifique alguna identificación con el argumento de Omar Guerrero al descartar la reforma-, por lo que observa: "países con poco desarrollo político-económico carecieron de la fuerza necesaria para impulsar un proceso modernizador, por lo que en algunos casos - fue necesario un movimiento revolucionario"¹³

Al citar a Huntington, comparte su apreciación en el sentido de que la modernización de la sociedad es posible sin la mediación de algún movimiento violento, para lo cual la intervención del Estado es determinante en un doble sentido; por un lado, promoviendo la reforma económica y social (política) y, por otro lado, asimilando las distintas fuerzas que todo proceso modernizador engendra. Además, los partidos políticos (o uno de ellos fuerte) juegan un papel relevante en la estabilidad de los sistemas al allegarse del apoyo de la sociedad -tal es el caso, por ejemplo, del Partido Revolucionario Institucional en México-.

Por último, María del Carmen Pardo señala que el proceso modernizador no se caracteriza por la desaparición del modo de producción, en los términos en que la corriente instrumentalista del marxismo ha hecho referencia; sino por la constante negociación y renegociación del Estado, y dentro de este ámbito se puede ubicar la reforma administrativa como estrategia para su legitimación. En México, sostiene, constituye un recurso para el fortalecimiento del Estado.

La reforma del Estado, vista a través de Aguilar Villanueva¹⁵, merece atención especial por lo amplio de su análisis, ya que contribuye en buena medida al rechazo que de la teoría de Omar Guerrero hacemos, en cuanto éste condena a la sociedad capitalista a la miseria y la administración a la impotencia; una vez que ha descartado cualquier posibilidad de reforma tanto del Estado como de la administración. Veamos lo que al respecto nos dice Aguilar Villanueva.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, los conflictos y problemas que el Estado (y su administración) busca resolver en relación con la lucha política que protagoniza con las clases y fuerzas sociales participantes, motivan en él la necesidad de reformarse, adquiriendo así otros calificativos, tales como: "Estado social de derecho" o "Estado benefactor"; además de "Instrumento de dominación de la clase dominante", que con exclusividad le adjudican los reduccio

nistas del marxismo como Omar Guerrero.

La reforma del Estado, concebida por Aguilar Villanueva, se caracteriza por: "la intervención del Estado dentro de la vida económica para el logro del equilibrio económico-general de la sociedad y en su tarea de procuración de la -- justicia --protección social (lucha contra la pobreza, medidas redistributivas, extensión de los servicios de salud, -- educación, vivienda, transporte...) ¹⁶. Este cambio de actitud, señalado por Aguilar Villanueva, en el comportamiento del Estado es, en nuestra opinión, la confirmación de las ca racterísticas de la multicitada dualidad funcional del Estado: dominio político y gobierno o administración.

Hay claridad en cuanto a que la reforma del Estado, -- aparte de comprometer una mayor atención de los problemas so ciales, vía la administración pública, amplía su esfera de - acción a fin de poder cubrir más y mejor las demandas de la sociedad derivadas del intercambio económico que las relacio nes sociales de producción vigentes motivan. El Estado, al irse reformando se estará acercando a la reducción del con- flicto social que no solo lo llevaría a la inestabilidad, -- sino también a la pérdida de legitimidad; en cambio, si con la reforma político-administrativa los individuos advierten solución a sus demandas, ello puede traducirse en muestras - de apoyo para el Estado.

Aguilar Villanueva busca resaltar en su exposición que el proceso de reforma emprendido por el Estado, se propone - la compatibilización de dos elementos que en el pasado -- fueron motivo de inestabilidad y deslegitimación de cualquier Estado. La "integración sistemática" -producción capitalista- y la "integración social" -reducción del conflicto social-. Para cumplir con este objetivo, agrega, adquiere-- un papel relevante el control, por parte del Estado, del conflicto interclasista elevándolo a un marco de reglamentación institucional. Es, en algún modo, lo que María del Carmen - Pardo llama la negociación y renegociación del Estado de --- acuerdo con los cambios sociales.

El tipo de reforma del Estado que contempla Aguilar Villanueva, y en relación con la separación Estado-Sociedad Civil reiterado por Omar Guerrero, se caracteriza precisamente por una nueva forma en la relación Estado-Sociedad; esto supone entonces, en la opinión de Aguilar Villanueva, que la - tendencia del Estado capitalista es su modernización; lo cual explica su interés en reformarse. Y en este afán modernizador, el Estado -sus agentes- lleva a cabo la redefinición de la extensión de sus actividades en la sociedad civil; asimismo, se distingue por la convivencia con nuevas organizaciones políticas y fuerzas sociales que, siendo portadoras de - algunas necesidades de ciertos sectores de la sociedad, plantean proyectos y programas de gobierno diferentes.

Aunque Omar Guerrero no lo exprese de manera literal, es obvio que cuando señala que una reforma del Estado significaría la abolición del modo de producción capitalista, está considerando la posibilidad de un movimiento revolucionario; es decir, llevar la política a su máxima expresión: el ejercicio de la violencia. En cambio, Aguilar Villanueva descarta la idea de una revolución, como único camino para lograr la reforma del Estado, optando por traer al centro -- del debate la cuestión de la democracia: una auténtica participación política de la sociedad.

A fin de ilustrar mejor lo que hemos reiterado hasta aquí, en cuanto que la reforma administrativa debe iniciarse con la reforma del propio Estado --sin olvidar que en el capítulo dos señalamos que los fines de la Administración Pública son establecidos por el Estado, por lo que no pueden ser otros más que los de dicho Estado--; podemos destacar lo que Aguilar Villanueva dice al respecto: "los fines y valores a que ella sirve le son dados y prestablecidos. Esta tarea de determinación de los fines y valores socialmente deseados y preferidos es el ámbito propio de la actividad política que no sucede sin luchas y conflictos, debido al -- pluralismo de proyectos sociales enfrentados"¹⁷. Este escenario a que se refiere define, a nuestro juicio, el ámbito propio del Estado, único que está legítimamente investido de la facultad para ejecutar actividades políticas y, en este --

sentido, es quien está en posibilidad de captar las demandas de la sociedad civil; así como discriminar aquellas que considere que no merecen ser atendidas por su administración. - Situación esta última que involucra la participación de organizaciones privadas.

Sin embargo, el proceso de reforma se ha visto obstaculizado -según Aguilar Villanueva- por la misma complejidad de la estructura administrativa que contempla una pluridimensionalidad y complejidad de problemas sociales que atender. Asimismo, observa dos factores que dificultan la tarea de reforma emprendida por el Estado capitalista, a saber: la falta de racionalización y de consenso e integración para responderse con su objetivo de factor de cohesión toda formación social.

Aguilar Villanueva asume el concepto de racionalización de la sociedad en el sentido en que la corriente sociológica la entendiera, como crítica a la Ilustración y Economía Política (sociedad verdadera); esto es, la "adecuada" correspondencia entre la estructura productiva y la estructura de gobierno, a fin de dirigir eficazmente el Estado sus esfuerzos de organización. Es lo que Marx entendió como estructura y superestructura del sistema capitalista, y que el mismo Aguilar Villanueva ha hecho referencia en términos de integración

sistemática e integración social.

El esfuerzo del Estado por recuperar el consenso de la sociedad es interpretado por Aguilar Villanueva, identificándose además con el análisis de Marfa del Carmen pardo, cuando se refiere a la negociación política del Estado con los diversos grupos sociales que todo proceso modernizador aporta; como el proceso de fusión del "mercado" propiamente económico (lugar del intercambio mercantil y de la fuerza de trabajo), con el "mercado político", es decir, el lugar donde las distintas fuerzas opositoras al Estado llevan a cabo la negociación política con éste; influir en la asignación autoritaria de valores, que David Easton adjudica al sistema político.

La negociación a que alude es protagonizada no ya por individuos formalmente libres, sino que éstos delegan esa responsabilidad en las organizaciones de masas: sindicatos, organizaciones patronales, los partidos políticos y, como contraparte de la negociación, los distintos aparatos del Estado a través de sus funcionarios¹⁸.

II. El caso de México

Al contemplar el proceso de reforma que actualmente vive México, solo se busca contribuir al modesto esfuerzo que, realizamos en este trabajo, por superar la visión meramente instrumentalista de algunos autores que se llaman a sí mismo --- marxistas han venido sosteniendo; lo que constituiría un grave error reduccionista en el campo de la teoría marxista. Además, por medio de su ilustración nos proponemos señalar que un cambio de forma no significa, necesariamente, un cambio en los contenidos; y que las políticas que el Estado mexicano ha diseñado para el combate de la pobreza extrema suponen lo -- opuesto a lo que el doctor Omar Guerrero sostiene en este terreno.

Por otro lado, cabe tener presente que hemos convenido -- en ver al Estado como una institución política con una autonomía relativa puesta al servicio de la solución de los conflictos entre las clases y fuerzas sociales -- así como al interior de ellas-. Este hecho explica por qué el discurso que manejan los agentes que materializan al Estado, es contradictorio; y en este sentido, la referencia al caso mexicano nos sirve para ejemplificar lo que sostenemos a lo largo de la presente -- investigación.

Es conveniente señalar que al tomar el caso de la refor

ma del Estado mexicano, no nos proponemos analizar los resultados obtenidos al ser implementados programas sociales -englobados en el PRONASOL; por el contrario, se busca señalar que el orden constitucional mexicano, además de ordenador, es propositivo en cuanto hace señalamientos que representan aspiraciones programáticas -independientemente de que hayan sido o no realizadas-. Por lo cual el Estado no es --equivalente solo al orden constitucional.

La reforma del Estado en México no se da, según veremos más adelante al referirnos al discurso del Presidente Salinas, como algo aislado; obedece a las circunstancias internacionales en razón de que dicho Estado se inscribe dentro del modo de producción capitalista; correspondiéndose entonces, con la reforma del Estado capitalista -en su conjunto- que tratamos en este capítulo. Y en este sentido, es válido como ejemplo para demostrar el por qué de nuestro rechazo a la tesis que sostiene el doctor Omar Guerrero acerca de la imposibilidad de reforma del Estado, capitalista por supuesto, ya que hacerlo -alega- causaría su propia desaparición; con lo cual sólo cabe pensar en la reforma de la Administración Pública, pero ésta no soluciona el problema.

La reforma del Estado en México la concebimos como resultado de la redefinición de las necesidades públicas y --sus prioridades; hecho que explica por qué la idea de reforma

del Estado surge del propio Presidente Carlos Salinas de Gortari, y se orienta a un cambio radical en la relación Estado-Sociedad Civil. Ella, la reforma, se funda en el hecho de conocer las principales demandas de la sociedad, haciendo posible la organización libre y democrática de los grupos sociales, a fin de asumir una solución conjunta en su satisfacción. El propósito es avanzar más allá de la simple reforma electoral o administrativa que en forma aislada se buscó en el pasado.

Cabe resaltar la importancia que con la reforma del Estado Mexicano se le concede a la lucha contra la pobreza extrema, que mantiene en el rezago a diversos sectores de la población: los campesinos, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes ciudades. En esta prioridad es de destacarse la reforma administrativa, a través del Programa Nacional de Solidaridad, al replantear prioridades y precisar funciones de los principales órganos públicos.

1.- La reforma del Estado.

A diferencia de otros esfuerzos de reforma política y administrativa, llevados a cabo por separado, emprendidos por el Estado Mexicano, el que en el presente sexenio ha iniciado el Presidente Carlos Salinas de Gortari es de una

magnitud mayor; se encamina al logro de un cambio en la relación Estado-Sociedad Civil, es decir, una transformación en la misma, haciendo más participativa a la sociedad. Es, por tanto, un proyecto de reforma que contempla el aspecto económico, político y social; se trata de un proyecto global cuyo destino final es la modernización del Estado y la sociedad sobre una base más democrática, que, ahora sí, se apoya en hechos auténticos que sustentan lo que en el pasado fué simple retórica.

Como el propio Presidente dejó constancia en su primer informe de gobierno, la reforma del Estado no es una propuesta aislada; sino que se trata de un proyecto en marcha que se encuadra a la vez que es una consecuencia dentro de la situación internacional que caracteriza al mundo de hoy. Asimismo, el proceso de reforma del Estado para ser viable y corresponder a las necesidades reales de las demandas sociales, incluye también al aparato administrativo, en el que considera conveniente modificar el comportamiento de los órganos, al igual que se precisarán funciones a fin de redefinir las prioridades sociales.

El Licenciado Salinas señala tanto razones internas como externas para la reforma del Estado. Entre las primeras destacan dos básicamente: en primer lugar, cita la --

transformación de la propia sociedad al incrementarse las demandas de la población como consecuencia de la explosión demográfica y la urbanización de las principales ciudades; la segunda de estas razones la constituye la existencia de rezagos socioeconómicos, que se registran principalmente en el campo, en las comunidades indígenas y en las colonias populares de las grandes urbes. La ilustración de esta problemática nos lleva a pensar en aquello - que Omar Guerrero define como el principal obstáculo para la eficacia de la Administración Pública: la lucha contra la pobreza extrema; que además el Estado Capitalista está condenado a cargar con ella ante la imposibilidad de erradicarla sin abolirse como Estado.

Por lo que respecta a las razones externas, considere que, justamente, como parte de un sistema político internacional no se puede quedar al margen de la dinámica - que dicho sistema impone, y que se refleja en una marcada globalización de la economía, la revolución científico-tecnológica, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y nuevos bloques económicos.

Ante la situación que el mismo Presidente se plantea como de crisis, es que considera un imperativo pasar de - una concepción de Estado proveedor (paternalista) a un Estado solidario y más justo. La complejidad de las deman-

das de la sociedad civil, señala, pondría en entredicho - la capacidad de solución del Estado, sobre todo si se tiene presente que la facultad proveedora -que se le atribuye al Estado- no es compatible con los intereses de los grupos sociales organizados en la sociedad.

Cuando el Presidente Salinas voltea la mirada a la crisis de la década de los setentas y principios de los ochentas, encuentra que el incumplimiento por parte del Estado, de sus responsabilidades básicas desembocó en una fuerte tensión social y política; hecho que tuvo como consecuencia un debilitamiento de la fortaleza de dicho Estado y que, además, lo resintió más severamente al no contar con el apoyo de los grupos sociales. Por ello, la reforma del Estado que el Presidente Salinas ha propuesto - busca apoyarse en un serio proceso de negociación y concertación política -en los términos en que Aguilar Villanueva y María del Carmen Pardo lo han concebido-.

Así, tenemos que la reforma del Estado Mexicano se propone, a fin de responder a las nuevas demandas sociales, un cambio en las reglas de producción, en la forma de acceder, la sociedad civil, a los servicios de bienestar, así como en los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley. La reforma se perfila hacia un estado social con una responsabilidad compartida, te--

niendo como escudo un compromiso de justicia y democracia, en oposición a la concepción del estado paternalista que no favorecía la iniciativa social.

La reforma del Estado es definida por el Presidente en correspondencia con los objetivos de la Revolución Mexicana, y en oposición a la tesis sustentada por Omar Guerrero al afirmar que no se busca alterar su esencia política-recogida en la Constitución de 1917, sino al contrario, se pretende un Estado democrático que, usando los medios políticos, abata el conflicto social y promueva la armonía social. Las nuevas prácticas del Estado, entonces, se caracterizarán por la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento de la autonomía, aliento a la participación y organización popular en los programas sociales (PRONASOL, por ejemplo), privatización de las empresas públicas no estratégicas, transparencia en todas las relaciones con los actores sociales, fundamentalmente.

Finalmente, en auxilio del discurso reformista conviene rescatar la siguiente cita que define la posición del Presidente respecto a la reforma: "El Estado aunque quisiera permanecer proveedor, paternalista, absorbente, lo haría cada vez más ineficientemente y se debilitaría. La experien

cia internacional demuestra día a día que el Estado avasallador está en retirada; retirada promovida por quién se supone era su beneficiaria: la sociedad misma. Por eso en México - se busca un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales - sustantivas para afrontar desafíos en alimento, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos²⁰

a) La reorientación de la acción estatal.

Existe consenso entre intelectuales y funcionarios públicos que se han manifestado en torno a la reforma del Estado emprendida por el Presidente Salinas, al observar en ella una nueva orientación en la relación Estado-Sociedad Civil. Pero también resaltan algunos aspectos que deberá contemplar, a fin de corresponderse con la realidad.

Para González Pedrero²¹ la reforma del Estado a que se refiere el Presidente Salinas, marca una nueva relación con la sociedad civil porque además del aspecto económico se pronuncia por un ensanchamiento de la democracia, razón por la que considera que debe tratarse realmente de un acuerdo colectivo, que posibilite la tan anhelada participación democrática sin que ésto signifique una modificación de las normas fundamentales a que alude Omar Guerrero, --

pues se trata precisamente de una re-forma.

Asimismo, González Pedrero afirma que la reforma del Estado, para poder explicar su función de cohesión social-deberá favorecer la participación civilizada de todas las-corrientes políticas -vía el sistema de partidos-; y que - los poderes federales y estatales sean la expresión de la-voluntad de los mexicanos dentro de un pacto político-democrático perdurable.

Deberán sin embargo, de acuerdo con González Pedrero, darse cinco condiciones para hacer una realidad la reforma del Estado: 1) voluntad política, 2) una presencia efectiva de los partidos, con la garantía de libertad para defender sus posturas ideológicas, 3) seguridad jurídica de los partidos en el derecho y en los procesos electorales, y -- así poder compartir los espacios que los electores les conceden, 4) la importante tarea de los medios informativos - en la formación -e información- de la opinión pública y, - 5) la descentralización de las decisiones políticas hacia los Estados y Municipios.

Las recomendaciones de González Pedrero, para la consolidación plena de la reforma del Estado, tiene alcance - también en el ejercicio de las funciones parlamentarias, - donde a su juicio, además de las posiciones partidistas de

berá trasladarse el sentir de los representados en materia de convivencia social, es decir, tanto Diputados como Senadores tienen que ocuparse también del análisis de los problemas sociales, así como de vigilar verdaderamente la función de los otros poderes.

También Luis Aguilar Villanueva²² se manifiesta en este tenor acerca de la reforma, al señalar que esta reorientación estatal refleja un cambio en el gobierno más no en la esencia del Estado, esto es, la estructura se mantiene intacta; a su vez, por lo que hace a la reforma administrativa, contemplada en la reforma del Estado, ello significa que hay un cambio en la forma de cumplir con la función de gestión pública.

Por otro lado, agrega, al cambiar la agenda del gobierno no se observa una desviación de las demandas hacia organizaciones no gubernamentales, con lo cual el nuevo Estado se caracteriza por desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen; con ésto, además, se recupera la herencia de la Revolución Mexicana y el Estado es visto desde la perspectiva de la solución de los problemas sociales.

El análisis de Luis Aguilar Villanueva, ha buscado re

saltar dos aspectos de la reforma del Estado, uno esencialmente "político" y otro político-administrativo.²³ El primer aspecto concierne propiamente a la autonomía civil y política de las organizaciones sociales, democratizándose el mismo Estado con la diversidad de partidos; en tanto -- que el segundo aspecto se corresponde con la revisión del perímetro de la intervención estatal, así como la reducción del sector público. Desde su punto de vista, esta -- reorientación de la acción estatal refleja una mayor pluralidad hacia la sociedad; iniciativa social y flexibilidad estatal no están reñidas.

El Estado bajo la perspectiva de Aguilar Villanueva, -- lleva a cabo una redefinición de lo público, diferenciándolo de lo privado y social, a fin de terminar con la "invasión" en los terrenos de lo privado, pero sin renunciar a sus responsabilidades constitucionales. Así, el nuevo Estado mexicano se caracteriza por ejercer una política de -- responsabilidad social compartida, por establecer como -- prioridad la participación y organización popular, por sustituir el principio paternalista por el solidario.

Ramón Núñez de la Mora²⁴ sostiene que la transición, -- a la que apunta la reforma estatal, hacia el desarrollo reclama efectivamente mayores cambios en las relaciones de -- poder; y en este sentido, el esfuerzo de reforma emprendi-

do por el Presidente Salinas se puede insertar en esta demanda. Pero, considera que en la nueva fase de desarrollo es necesario llevar a cabo una confrontación de proyectos nacionales entre los diversos partidos políticos; y así posibilitar la reestructuración de la planta productiva.

En opinión de Núñez de la Mora, los retos que hoy -- plantea la dinámica de desarrollo se identifica con los -- que enfrentaron, en su momento, los Presidentes Calles y Cárdenas; esto es, una redinamización de la economía; la búsqueda de un mayor consenso social; transformación de -- la institucionalidad, vía la democratización tanto del Estado como de la sociedad civil que favorezca la libre participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales emergentes. Finalmente, ante la imposibilidad para canalizar las demandas sociales, es necesario que el -- partido en el poder se transforme de acuerdo con las nuevas exigencias de la propia sociedad.

Desde la óptica de René Villareal ²⁵, la reforma del Estado es no solo un deseo del Presidente Salinas, sino -- una necesidad impuesta por la propia dinámica de la economía mundial en su vínculo con una mayor estabilidad política y mejor convivencia democrática; marcando, asimismo,

la ruta de un Estado solidario que venga a sustituir a la vieja concepción de un Estado providencia o benefactor.

Entre los objetivos atribuidos al Estado Solidario, René Villarreal destaca, en un principio, la superación de la crisis recuperando los niveles de crecimiento. Igualmente, el Estado busca redefinir su intervención en la sociedad, organizando la participación civil, perfilándose hacia la lucha contra la pobreza extrema, y así contribuir al saneamiento de las desigualdades sociales que el mercado hace posible. En todo esto, considera determinante el papel del Estado como promotor de la reactivación productiva de los sectores sociales más rezagados.

El propósito de la reforma, según es interpretado por el Gobernador de Aguascalientes, Miguel Angel Barberena, es la erradicación de antiguos vicios en el sistema, corregir errores haciendo factible la democracia y la justicia social. El Estado necesita ser más consistente con la historia para no quedarse a la zaga de los cambios, por ello se ha trazado como meta dar fin a esquemas hoy obsoletos y, por tanto, ineficientes.

En este tenor, Barberena Vega señala que el nuevo Estado debe abrir todos los canales posibles para la democra

cia, con la intención de rescatar a la sociedad de la ignorancia y el desamparo en que se encuentra. La democracia habrá de reflejarse, además de la participación social, en los procesos electorales en que la sociedad advierta que hay justicia a su voluntad.

Los cambios en la forma de actuar de los Estados son impostergables; y así lo hace ver Rolando Cordera²⁶, para quien la reforma del Estado en México se encamina a la consecución de dos objetivos: la democratización política de la sociedad y el fortalecimiento del Estado. En el primer caso, se busca otorgarle a la sociedad una mayor capacidad de autoorganización frente al Estado, adquiriendo también un papel protagónico los partidos políticos. A su vez, en la medida en que el Estado, además de la reforma económica, esté generando nuevos cauces de participación para los grupos sociales, contribuye así a su propio fortalecimiento conservando sus valores esenciales.

Así pues, vemos que el esfuerzo de reforma del Estado emprendido por el Presidente Salinas está encaminado hacia el logro de una verdadera participación de los distintos grupos sociales a que da cabida la sociedad civil; siendo el Estado el promotor de dicha participación. De esta manera, aparte de abrir cauces democráticos para la -

participación, el nuevo Estado busca acercar, vía la cooperación organizada, a los ciudadanos con la solución de sus principales demandas.

La lucha contra la pobreza extrema es abrazada en la actualidad por la nueva concepción de Estado y, en este sentido, consideramos que la tesis sustentada por Omar Guerrero acerca de la imposibilidad de ser eliminada pierde vigencia; si bien hasta ahora ningún Estado ha podido erradicarla en su totalidad, por lo menos la actitud del Estado mexicano respecto de ella, se aproxima a su solución justamente a través de la Administración Pública que el mismo Omar Guerrero califica de ineficaz e impotente por naturaleza. Este esfuerzo podemos observarlo en el Programa Nacional de Solidaridad, implementado por la actual administración.

2.- La Modernización de la Administración Pública.

En este marco de reforma del Estado escenificado en México, adquiere vital relevancia la concepción de modernización de la Administración Pública. En ella concurren no solo cambios en los procedimientos y estructuras de las dependencias públicas, sino también un cambio en la mentalidad de los hombres responsabilizados de las acciones imple

mentadas; esto lo podemos observar con claridad en la desaparición de dependencias públicas y reformas constitucionales, propiciadas por el esfuerzo de reforma del Estado emprendido por el Presidente Salinas; hechos que de algún modo están dirigidos al logro de la eficacia en el quehacer administrativo; tal es el caso de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público, la desaparición de la de Desarrollo Urbano y Ecología, funciones que fueron absorbidas por la nueva Secretaría de Desarrollo Social. Entre las reformas constitucionales más importantes podemos mencionar las realizadas al artículo 27 y 130.

Sin embargo, esta política de modernización administrativa no puede ser concebida al margen de la necesidad de sobrevivencia del Estado en general -y del Estado mexicano en particular-; pues como lo señala María del Carmen Pardo, este proceso contribuye a que el Estado en que la Administración actúa se fortalezca al obtener más legitimidad si sus resultados realmente favorecen a la sociedad, en relación con el cúmulo de demandas dirigidas a él.

Por lo anterior, la misma María del Carmen Pardo contempla la modernización administrativa como parte de la modernización social que el Estado mexicano ha emprendido, a

fin de poder contar con una organización política y administrativa estructurada con base a los nuevos reclamos de la sociedad, es decir, con una real capacidad de adaptación; estos factores debidamente canalizados llevarán a -- que la autoridad nacional sea fortalecida ante la influencia proveniente del exterior, así como ante la participación de poderes locales y regionales.

En su participación en el II Seminario Internacional titulado "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León²⁷, al referirse a la reforma del Estado mexicano destacaba la importancia de promover una transformación en todos los ámbitos de la sociedad a través de la modernización de la Administración Pública, de sus aparatos, llevando a cabo una reducción del sector paraestatal, reorientando el gasto público hacia más programas sociales en los cuales la participación ciudadana sería fundamental; como sucede actualmente con el Programa Nacional de Solidaridad, eje central de la reforma del Estado en su objetivo de llevar bienestar social a todos los rincones de la sociedad.

a) El Programa Nacional de Solidaridad.

El Estado Mexicano ha fundado amplias esperanzas, en

su afán por combatir la pobreza de varios sectores de la población, en el Programa Nacional de Solidaridad, cuya ejecución hace posible la participación de los grupos sociales a que dicho programa se dirige. La importancia de este programa es concedida desde el nivel más alto de decisión, ya que obedece a una estrategia política del actual régimen, porque expresa las prioridades que en su campaña político-electoral se formulara el presidente Carlos Salinas de Gortari. Así se explica que a cinco días de iniciado su mandato creara por decreto la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, según consta en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1988, y que a la letra dice:

"CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 9o.; 31; 32; 32 Bis; 34, 35; 37; 38; 39; 40; 41; 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o.; 19; 20; 26; 27; 28 y 29 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que el Estado Mexicano está constitucionalmente comprometido con el bienestar del pueblo, por lo que es preci

so sostener un ataque frontal a la pobreza y hacer realidad el compromiso con el bienestar del pueblo;

Que las acciones que deba emprender el Estado para enfrentar con eficacia los problemas que inciden en los sectores sociales más desprotegidos, deben sustentarse en programas que determinen claramente las políticas y lineamientos que conduzcan a su realización;

Que el Ejecutivo a mi cargo debe promover en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para garantizar la eficacia de los programas especiales correspondientes, la participación de los gobiernos locales y municipales, así como de los sectores social y privado, con el apoyo que a la realización de tales programas, brinden los especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales;

Que en ese sentido, el compromiso más urgente para las zonas rurales, es con los grupos indígenas, con los pobladores de las zonas áridas; y así mismo, con los colonos de las zonas urbanas, quienes representan a los grupos más vulnerables por lo que es necesaria la instrumentación inmediata de programas eficaces que eleven el nivel de vida de estas poblaciones y en los que participen los sectores público, social y privado;

Que para el cumplimiento de los propósitos apuntados se hace indispensable crear mecanismos ágiles que aseguren el acceso a dichas personas a mejores niveles de salud y educación, a una mejor alimentación y vivienda y a empleos remunerados, y que permitan unificar e integrar las acciones que ejecutan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que por razón de sus atribuciones u objeto, atiendan dichas necesidades a fin de que se pongan en marcha programas de abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, y se abran espacios de concertación que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno;

Que en tal virtud, resulta conveniente crear la "Comisión del Programa Nacional de Solidaridad", integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que conforme a sus atribuciones tienen relación con la atención de las necesidades de la población, la cual tendrá como objetivo ser un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan para combatir productivamente los bajos niveles de vida, con lo que se aprovechará la infraestructura actual, -

fortaleciendo la actuación de un esquema de coordinación -- que permita asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas productivos y de bienestar social a través de la participación ciudadana y la canalización adecuada de recursos financieros que garanticen el mejoramiento de vida de los grupos de población de menores ingresos, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos."

También en el Plan Nacional de Desarrollo para el presente sexenio -1989-94- se resalta la importancia del Programa Nacional de Solidaridad como instrumento del Gobierno Federal²⁸, en su lucha contra la pobreza extrema que varios sectores de la población mexicana padecen. Entonces, la -- nueva política económica del gobierno se orienta al bienestar social de quienes más lo necesitan, tanto en el campo -

como en las colonias populares de las grandes ciudades; pero, en todo caso, se ha hecho énfasis en el fortalecimiento de la capacidad organizativa de dichos grupos, para hacerlos participes en la satisfacción de sus necesidades.

Por lo que respecta al campo, el interés del gobierno radica en elevar la eficiencia productiva de los campesinos, así como en darle diversidad a su actividad económica; -- mientras que para las colonias populares la ayuda consiste en proveerlas de los servicios públicos más elementales: -- por ejemplo, educación, alimentación, salud, alumbrado, --- agua potable, drenaje y capacitación para el trabajo productivo. De esta manera, el PRONASOL compromete la participación coordinada de los tres niveles del gobierno: Federal, E estatal y Municipal.

El PRONASOL adquiere la característica de que, en su lucha contra la pobreza, reclama el compromiso tanto del Estado como de la sociedad, destacando la obligatoriedad por -- parte del Estado y el sentimiento solidario de la sociedad. Al emprender el gobierno la lucha contra la pobreza existe el convencimiento de que ella no puede ser abatida en un -- sexenio, por lo que el programa busca incidir en las causas de la pobreza y así contribuir desde esta perspectiva al me joramiento de las condiciones de vida de la población mexicana.

Es indudable que el Programa Nacional de Solidaridad constituye un claro ejemplo de que en México es posible -- una reforma del Estado, y con ella una reforma de la Administración Pública y, lo más importante, esta reforma se - dá en medio de una verdadera lucha contra la extrema pobreza, aspecto duramente criticado bajo el modo de producción capitalista por el autor que siempre estuvo en el centro - del debate en el presente trabajo: Omar Guerrero.

CONCLUSIONES

A través del estudio y análisis de la teoría que sostiene el doctor Omar Guerrero, sobre la conceptualización de la Administración Pública y del Estado en el modo de producción capitalista; en cuanto se inscribe, aparentemente, dentro de la corriente marxista, pudimos observar en ella una incoherencia tanto interna como externa.

En el primer caso, debido a que las conclusiones a que arriba, acerca de la Administración Pública y del propio Estado Capitalista, no encuentran fundamento al interior de la teoría marxista; más bien, se trata de un reduccionismo del pensamiento marxista.

La incoherencia externa queda de manifiesto en la medida en que esas mismas conclusiones no son compatibles con la realidad a que aluden; lo cual no significa, sin embargo, que la teoría marxista ha sido superada; en todo caso, lo que se ha hecho es una interpretación equivocada de su contenido.

Como resultado de esta doble incoherencia es marcada su insistencia por ver en el Estado sólo el instrumento de dominio

nación de la clase dominante, y en la Administración Pública el vehículo para la realización de ese dominio. Del mismo modo, el ejercicio de la política la reduce al Poder Legislativo; en tanto que la administración al Ejecutivo. Pero su error más grave es confundir la función de dominio con la de gobierno y; en este sentido, creer que la posible desaparición del Estado supone también la del gobierno, al que atribuye una dualidad política-administrativa que en nuestra opinión no es sino un monismo político-administrativo.

En consecuencia, nosotros rechazamos tales pronunciamientos porque consideramos que el Estado adquiere una autonomía relativa respecto de las clases sociales a fin de poder constituirse en árbitro de sus conflictos políticos, entre sí y al interior de ellas; además, la Administración Pública es anterior al Estado, pero éste se la apropia para compensar el dominio en la sociedad y con ello legitimarse como instituto político cuya característica esencial es el monopolio de la fuerza legítima. De esta manera, la función administrativa se convierte en un problema de la lucha política -lo cual explica la llamada dualidad política-administración-, misma que se realiza a través de los agentes políticos que no sólo no se manifiestan únicamente a través del Poder Legislativo, sino aún fuera de las instituciones estatales; pues se distinguen por tratar de influir o capturar el poder del Estado.

Por otro lado, al dar respuesta concreta al objetivo de nuestra investigación tenemos que, de acuerdo con el doctor Omar Guerrero, la Administración Pública es un instrumento - ineficaz del Estado capitalista porque no resuelve los problemas sociales que el capitalismo engendra; esta ineficacia no puede ser superada ni por la reforma administrativa - ya que el Estado no se reforma a sí mismo.

En oposición a la tesis del doctor Omar Guerrero, nosotros señalamos lo siguiente:

- 1) La Administración Pública, al apropiársela el Estado, se convierte en una fuente importante de legitimidad para el mantenimiento del monopolio de la violencia legítima que éste detenta.
- 2) En atención de los conflictos y problemas de la sociedad, los agentes del Estado establecen prioridades - en la función administrativa, considerando que las necesidades sociales siempre son mayores respecto de las posibilidades de su satisfacción.
- 3) La eficacia de la Administración Pública -y del estado-, está en razón de la respuesta que da a los conflictos y problemas de la sociedad; es decir, del diseño de las políticas y de la actividad a través de

la cual se pone en práctica dichas políticas.

- 4) La reforma del Estado, entendida como cambio en el diseño de dichas políticas, además de los cuadros administrativos, contribuye a la eficacia de la Administración Pública -en los términos en que la concebimos-, al redefinir políticamente lo público y lo privado.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO UNO

1. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, México. Editorial Porrúa, 1988. Págs. 36 y 39. Al referirse a los principales elementos de que consta la sociedad, así como las bases sobre las que se justifica su organización, que es -- justamente los fines que persigue.
2. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 33.
3. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 40. Señala que debido a la presencia de esos factores negativos, al momento de ser trasladados al escenario de lo social, la sociedad vive una contienda inagotable que la aparta totalmente de su objetivo inicial.
4. Escobar Valenzuela, Miguel. Contribución al Estudio del Poder. México. UNAM-ENEP ACATLAN, 1988, pág. 36.
5. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, México. Fontamara,, 1986.
6. Heller, Herman. Teoría del Estado, México, F.C.E. 1985, - pág. 220.
7. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, México, Editorial Porrúa, 1990, pág. 185.
8. De acuerdo con nuestras consideraciones anteriores, hemos dicho que el hombre se comporta conforme a emociones y raciocinios. Entonces, cabe anotar que sus emociones lo -- llevan a una lucha continua con sus semejantes para tratar de imponer su propia voluntad; pero, en ejercicio de su razón admite la necesidad de imponerse asimismo un poder superior que, en primer término, regule ese conflicto y, en segundo lugar, proteja sus intereses.
9. Easton, David. Política Moderna, México. Editorial Porrúa, 1990, pág. 185.
10. Easton, David. Op. cit. pág. 133.
11. Escobar Valenzuela, Miguel. Op. cit. pág. 30.
12. Citado por Escobar Valenzuela, Miguel. Op. cit. pág. 27.
13. Ejemplos invocados por el profesor Miguel Escobar en su clase de Teoría de la Administración Pública, a la cual -- asistimos. Además, al respecto puede consultarse su Contribución al Estudio del Poder, cuando analiza los recursos del poder.

14. Easton, David, Op., cit. pág. 123
15. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 39
16. Tomada de sus apuntes de ciencia Política. En su opinión, la legitimidad de la violencia radical en el hecho de que su ejercicio no responde al arbitrio de una persona, sino porque queda sujeta y puesta al servicio del derecho.
17. Easton, David. Op. cit. pág. 113
18. Heller, Herman. Op. cit. pág. 221
19. Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. México, UNAM, 1980, pág. 31
20. Serra Rojas Andrés. Op. cit. págs. 283 y 284.
21. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. págs. 184 y 185
22. Miliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista, México, Siglo XXI, 1976, pág. 50.
23. Aunque él mismo sostiene que la esencia del bien público que persigue el Estado se encuentra en su propio bienestar como instituto político, afirma que también debe reflejarse en el desarrollo personal de los individuos --- miembros de la sociedad civil. De ahí que el Estado -- muestre interés en propiciar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que ayuden a dicha realización.
24. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. pág. 294
25. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 558
26. Heller, Herman. Op. cit. pág. 225.
27. Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. México, McGraw-Hill/Interamericana de México, 1989, pág. 17.

28. Miliband, Ralph. Op. cit. pág. 52.
29. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 36.
30. Woodrow Wilson, citado por Amaro Guzmán, op. cit. pág. 6.
31. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. pág. 291
32. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, FCE, 1973, pág. 15.
33. Leonard D. White, citado por Muñoz Amato, op. cit. pág. 20.
34. Moreno Rodríguez, Rodrigo. Op. cit. pág. 87.
35. Roberto Ríos Elizondo, citado por Rodrigo Moreno, op. cit. pág. 89.
36. Definición recogida de los apuntes de clase, del profesor Miguel Escobar en su cátedra de Teoría de la Administración Pública.
37. Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. México, Editores Asociados Mexicanos, 1984.
38. Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit. pág. 38
39. Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordar la. UNAM, ENEP-ACATLAN, 1990. Págs. 34 a la 38.
40. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 77.
41. Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. México, Colegio de México-INAP. 1991.

CAPITULO DOS

1. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa. 1990, pág. 287.
2. Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. México, UNAM. 1980, pág. 102
3. Scott, William y Mitchell, Terence R. Sociología de la Organización. México. Editorial el Ateneo, 1978, págs. 20 y 21.
4. Escobar Valenzuela, Miguel. Contribución al Estudio del Poder. México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1988, págs. 203 y - 228.
5. Chiavenato, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. México, McGraw-Hill/Interamericana de México, 1989, pág. 160.
6. Chiavenato, Idalberto. Op. cit. pág. 379
7. Abraham H. Maslow, citado por Idalberto Chiavenato, Op. cit. págs. 409 y 410.
8. Hay que tener presente que es de los medios de producción, lo que determina que en la sociedad haya poseedores y desposeídos (que poseen solo su fuerza de trabajo).
9. Definición manejada por el profesor Miguel Escobar en su cátedra de Ciencia Política en la ENEP ACATLAN.
10. Castelazo, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en -- Ciencias Políticas y Administración Pública, 1979, págs. 18 y 39.
11. De ahí que cuestionemos la vigencia de lo expresado - por José R. Castelazo en el sentido de que, a su juicio, no se ha dado el caso de que un grupo haya protestado - por no poder tomar "coca-cola", no poder manejar un --- "Mercedes Benz", o bien, utilizar camisas "Arrow" o pañalones "Ley". Ello debido a que nuestras vivencias - hoy en día nos dicen que todo este tipo de hechos han - llegado a constituirse en demandas reales de la socie- dad civil, y difícilmente se resignan a privarse de --- ellas.

12. Leonardo D. White, citado por José R. Castelazo. Op. cit. págs. 100 y 101.
13. La creación de las leyes, en el caso del Legislativo, es una necesidad pública cuya atención se encamina al establecimiento del orden social. Igualmente, la procuración de la justicia a través de la observancia y aplicación de las leyes -en el caso del Judicial-, es una necesidad pública experimentada por toda la sociedad.
14. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986, pág. 93.

CAPITULO TRES

1. Tomada de los apuntes de clase, de la cátedra de Teoría de la Administración Pública II
2. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986, pág. 196.
3. Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. - México, Editorial Harla. 1987, pág. 246.
4. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 187
5. Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobernador en Acción. México, F.C.E. 1984, pág. 38
6. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 188.
7. Weber, Max. Economía y Sociedad. México, F. de C.E. 1983, pág. 1056.
8. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, -- Editorial Porrúa. 1990, pág. 300
9. Miliband, Ralp. El Estado en la Sociedad Capitalista. - México, Siglo XXI. 1976 págs. 56 y 59. El autor es categórico en su análisis del Estado capitalista, al atribuirle una función específica, misma que antes esas clases ejecutaban: el ejercicio del poder político. Además, es tajante al patentizar la separación Estado-Sociedad civil, característica propia del modo de producción capitalista; así como también en su postura respecto a la autonomía del Estado, superando con ello la corriente instrumentalista del mismo.
10. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 183
11. Ciertamente el Estado favorece con su actuación más a una clase que a otra, pero no en el sentido en que Omar Guerrero lo plantea: es decir, no es un instrumento -- golpeador de la clase dominante para someter a su voluntad a la clase explotada; si sólo fuera eso, ya habría acabado con la fuerza de trabajo en el mercado.

12. Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México, Siglo XXI, 1986, pág. 52.
13. Es justamente esta función arbitral la que explica la llamada autonomía relativa del Estado, respecto de los intereses particulares de clase.
14. Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit. pág. 87.
15. Poulantzas, Nicos. Op. cit. pág. 242.
16. Poulantzas, Nicos. Op. cit. pág. 243.
17. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 66.
18. Andrade Sánchez, Eduardo. Op. cit. pág. 243.
19. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 196.
20. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 194.
21. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 190 y 193.
22. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 196.
23. Ejemplos tomados de los apuntes del profesor Escobar en la cátedra Teoría de la Administración Pública.
24. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. México, Siglo XXI. 1986, págs. 8 y 9.

CAPITULO CUATRO

1. Poulantzas, Nicos. La Crisis del Estado. Barcelona, Fontanella. 1977, págs. 43, 44 y 45.
2. Poulantzas, Nicos. Op. cit. pág. 197. Situación que Poulantzas traduce como la dificultad, provocada por los cambios sociales, que afronta el Estado para mantener su dominio como legítimo, es decir, para seguir encubriendo el fondo de su actuación donde yacen las relaciones de fuerza en que se apoya.
3. Miliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. México, Siglo XXI, 1976, pág. 259.
4. Easton, David. Esquema para el Análisis Político. Buenos Aires, Amorrortu, 1969, pág. 83.
5. Easton, David. Op. cit. pág. 143.
6. Easton, David. Op. cit. págs. 162 a 165. En la medida en que el Estado se apoye en autoridades más sólidas, que realmente den respuesta a las principales demandas de la sociedad, el mismo Easton cree que ello se traducirá en nuevos insumos de apoyo para el sistema y, en la medida en que sus necesidades vayan quedando satisfechas, lograr reducir la tensión y recobrar la legitimidad.
7. Easton, David. Op. cit. pág. 85.
8. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara, 1986, pág. 193.
9. Guerrero, Omar. Op. cit. págs. 194 y 195.
10. Guerrero, Omar. Op. cit. pág. 195.
11. Leemans, A.F. Cómo Reformar la Administración Pública. México, F.C.E., 1975, pág. 20.
12. Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la Administración Pública: 1970-1990. México, Colegio de México. INAP. 1991.
13. Pardo, María del Carmen. Op. cit. págs. 21 y 37. Aquí se pronuncia en el sentido de que en los sistemas presidencialistas, el titular del Poder Ejecutivo asume estas decisiones modernizadoras con base en el cambio del aparato administrativo; en donde se pueden observar elementos racionalizadores tales como la normatividad, la planeación, y la

programación gubernamentales. Es de destacarse también que la conjugación de estos elementos estuvo encaminada, desde un principio a la conciliación de intereses.

14. Pardo, María del Carmen. Op. cit. pág. 15
15. Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. México, INAP, 1982.
16. Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. pág. 51
17. Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. pág. 74
18. Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. págs. 103 y 104. En relación con el mercado económico politizado, o mercado político, señala que los contratos civiles bilaterales protagonizados por la libre actuación de los individuos son desplazados por la negociación masiva; paralelo a este proceso de desplazamiento se registra otro, a juicio del autor; el lugar clásico de la negociación, representado por el Parlamento, es sustituido por las oficinas de la Administración Pública.
19. "Reformando al Estado." En: Revista Nexos. México, abril de 1990, pp 27-32
20. "Reformando al Estado," En: Revista Nexos, México, abril de 1990. pág. 30
21. "La Reforma del Estado". En: Revista Nexos. México, abril de 1990, pp. 45-52
22. "por un Estado con los pies en la Tierra". En: Revista Examen. México, junio de 1990. pp. 6-8
23. "La Reforma del Estado". En: Revista Examen. México, diciembre de 1989. pp. 3-6.
24. "Reforma Estatal y Recreación Democrática". En: Revista Examen. México, agosto de 1990, pp. 11-13.
25. "Del Estado de Bienestar al Estado solidario." En: Revista Examen, México, junio de 1990. pp. 9 - 12

26. Ponencia titulada: "Relaciones entre la sociedad civil y el Estado" con la cual participó en el II Seminario internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, los días 29 y 30 de julio de 1991 en la Ciudad de México.
27. Ernesto Zedillo Ponce de León en su participación en el II Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", con la ponencia "Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado." Ciudad de México, del 29 al 30 de julio de 1991.
28. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México, mayo de 1989, pp. 126-127

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis. Política y Racionalidad Administrativa. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. México, McGraw-Hill/Interamericana de México. 1989.
- Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. México, Editorial Harla. 1987.
- Castelazo, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección: Cuadernos de Política y Administración. 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, Editorial Porrúa. 1980.
- Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno. México, Editorial Grijalbo. 1976.
- Chiavenato, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. México, McGraw-Hill/Interamericana de México. 1989.
- Easton, David. Política Moderna. México, Letras Editorial. 1968.
- Easton David. Esquema para el Análisis Político. Buenos Aires, Amorrortu. 1969.
- Escobar Valenzuela, Miguel. Contribución al Estudio del Poder. México, UNAM-ENEP ACATLAN. 1988.
- Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. México, Editorial Trillas. 1976.
- Gramsci, Antonio. El Marxismo de Gramsci. México, Premia. 1980.
- Gramsci, Antonio. La Política y el Estado Moderno. Barcelona, Península. 1971.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. México, Fondo de Cultura Económica. 1985.

- Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral. México, Fondo de Cultura Económica. 1975.
- Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordarla. México, UNAM-ENEP ACATLAN. 1990.
- Jeemans, A.F. Como reformar la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1975.
- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. México, Siglo XXI. 1986.
- Miliband, Ralph. El Estado en la sociedad Capitalista. México, Siglo XXI. 1976.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. México, UNAM. 1980.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1973.
- Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. México, Colegio de México-Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa. 1990.
- Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista. México, Siglo XXI. 1986.
- Poulantzas, Nicos. La Crisis del Estado. Barcelona, Fontanella. 1977.
- Poulantzas, Nicos. Estado, Poder y Socialismo. México, Siglo XXI. 1980.
- Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. México, Editorial Porrúa. 1975.
- Scott, William y Mitchell, Terence R. Sociología de la Organización. México, El Ateneo. 1978.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. México, Editorial-Porrúa. 1988.
- Sharkansky, Ira. Administración Pública. México, Editores-Asociados Mexicanos. 1984.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. México, Fondo de Cultura Económica. 1984.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Mexico, Fondo de Cultura Económica. 1984.

Revista Nexos. México, abril de 1990.

Revista Examen. México, diciembre de 1989.

Revista Examen. México, junio de 1990.

Revista Examen. México, agosto de 1990.

Revista Examen. México, octubre de 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México, mayo de 1989.

Diario Oficial de la Federación. Poder Ejecutivo Federal.- México, 6 de diciembre de 1988.

Apuntes de Teoría de la Administración Pública I y II, del Profesor Miguel Escobar V.

Apuntes de Ciencia Política I y II, del Profesor Miguel Escobar V.