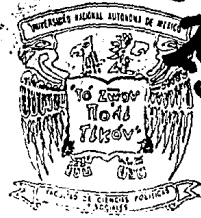




**Universidad Nacional Autónoma
de México**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**



60
75.

**“Algunas Consideraciones Sobre la Participación
de la Sociedad Civil en las Decisiones
Administrativas del Estado.”**

T E S I S

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

P R E S E N T A

ROBERTO JAIRO JUAREZ SALAZAR

Director de Tesis: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D.F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**Agradezco a Dios, el haberme dado la voluntad
para elaborar ésta tesis.**

**"Toda sabiduría viene del Señor y está con El eternamente."
(Eclesiástico 1, 1.)**

A la memoria de mi Padre:

El éxito que lograste, siempre será un estímulo y un reto para nuestra superación. Los logros de todos tus hijos seguramente son un orgullo para ti, porque por modestos que estos sean, forman parte de tus ideales.

A mi Madre:

Tu ejemplo de fortaleza, unión, comprensión, apoyo y superación, ha sido el motivo para que nuestra familia sea cada vez mejor. Gracias por tu apoyo que siempre me lo has brindado cuando más lo he necesitado.

A mis hermanos:

Ruth

Ignacio

Josué

Ana

Bertha

Evelia

Moisés

Edgar

Sinuhé

A mis sobrinos:

Mayra

Adriana

Myrna

Lilia

Karla

Brenda

Diana

Laura Jazmín

Paola del Carmen

Moisés Ismael

Josué

Rafael

Aldo

Gabriela

Ignacio

Diego

Rodrigo

Leopoldo

Fernanda

Edith.

A: Dra. Ma. Cristina García Sancho y Alvarez Tostado.

Ing. Manuel Penichet Silva.

Pbro. Francisco García Sancho y Alvarez Tostado.

A: La Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis Sinodales:

Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

Lic. Ernesto Mendoza Huichan.

Lic. Enrique Varas Gómez.

Lic. Javier Hernández Pérez.

Lic. Miguel A. Marquez Zárate.

A: Lic. Lourdes Azcona A.

CONTENIDO

INTRODUCCION

A.- Acerca de la investigación.....	1
B.- Propuestas del presente trabajo.....	4
C.- La Administración Pública y La Ciencia Política como disciplinas.....	8
D.- Capítulos que conforman el presente trabajo.	12

CAPITULO I

LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

1.1 La Sociedad Civil.....	25
1.2 El Poder Político.....	34
1.3 Como se relacionan el Estado y la Sociedad Civil.....	39
1.3.1. Forma de mediación I. La Administración Pública: Presencia del Estado en la Sociedad.....	43
1.3.2. Forma de mediación II. Los Grupos Sociales: Presencia de la Sociedad en el Estado.....	46

CAPITULO II

LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS DECISIONES

<i>ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.....</i>	52
2.1 Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.....	56

2.2 El Poder Legislativo como base del liberalismo o Estado Liberal.....	63
2.3 Democracia Participativa.....	70
2.4 La despolitización de la Sociedad Civil.....	79

CAPITULO III

AUTONOMIA RELATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA SOCIEDAD CIVIL.

3.1 La Autonomía Relativa del Estado.....	88
3.2 El Fortalecimiento del Ejecutivo.....	96
3.3 El Fortalecimiento de la Administración Pública.....	104

CAPITULO IV

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

.....	111
4.1 ¿Quién cambia primero, el Estado o la Sociedad civil ?.....	113
4.2 Hacia una Administración Pública mas racional.....	123
4.3 Una Nueva Cultura Administrativa y Política: Una Nueva Mentalidad del Estado.....	130
CONCLUSION.....	144
BIBLIOGRAFIA.....	151

INTRODUCCION

A) La investigación de este trabajo ha sido realizada tomando como punto de partida la hipótesis de que la sociedad civil en México, carece de una verdadera participación en las decisiones administrativas que toma el Estado, por lo tanto se intenta precisar el grado de participación que pudiera tener la sociedad, la relación existente entre ésta y el Estado, y en su caso cuales serian los canales y las formas de esa participación.

Por ser la administración pública la parte del gobierno que tiene la responsabilidad de interactuar entre lo público lo privado y lo social, sus actividades continuamente se vuelven perfectibles en todas las instancias y sin pretender crear un mundo feliz en el papel o creer que existe el "Estado y la sociedad ideales", considero que establecer la situación real de esta relación, contribuiría a mejorar las acciones administrativas del Estado.

Las ideologías, posturas o señalamientos de la literatura empleadas en éste trabajo fueron confirmadas o desechadas mediante la observación directa de los comportamientos de la administración pública, de los discursos oficiales y del desempeño de la burocracia, para después considerar como la sociedad civil percibe esas prácticas.

En base a lo anterior, durante el desarrollo de la presente investigación se tratará de precisar los conceptos que a la fecha han

perdido su verdadero significado, como es el caso de los utilizados en las pretendidas reformas del Estado, por ejemplo el de "modernización" o el de "simplificación administrativa" que no son conceptos modernos, ni significan una verdadera simplificación administrativa sino por el contrario se han quedado vacíos de sentido en un intento por pregonar el "cambio" esperado por décadas, pero que nunca ha llegado en la manera deseada, quedando solo en el discurso oficial.

Es así, que si unimos los elementos arriba planteados y si consideramos las circunstancias actuales de la administración pública, junto con los otros dos entes que se le interrelacionan, veremos que lo que se requiere, es una redefinición de lo público, lo privado y lo social, que permita un gobierno más abierto, un desarrollo económico estable y un mejor nivel de vida de la sociedad en su conjunto; por eso, estas reflexiones tratan de contribuir a esa redefinición que tenga como objetivo el cambio global en lo general, y de la administración pública en lo particular.

En esta investigación, se hace necesario determinar a través de un método deductivo los comportamientos, tanto de los actores sociales como de los administrativos. Se considera que la interrelación de ambos se basa en comportamientos derivados de patrones mentales o culturales, que observados con una perspectiva de cambio ya sea de los gobernantes o de los gobernados, resulta importante destacar que primero se tendrían que cambiar los patrones de conducta, por lo que los *recursos humanos* significaran entonces el

elemento decisivo y definitivo en el cambio de las estructuras del Estado.

B) Lo que éste trabajo pretende aportar a la administración pública en una primera instancia, es consolidar la idea así como la práctica de la redefinición de las acciones administrativas del Estado diferenciándolas de las acciones políticas, de no hacerlo se seguira cayendo en el círculo vicioso de politizar lo administrativo, por ejemplo la prestación de bienes y servicios que ofrece el Estado no tienen por que politizarse, ya que sólo es un acto administrativo en donde se usan recursos económicos que provienen de un acto impositivo como son los impuestos y éstos nunca se ponen a votación de la ciudadanía sino que son eso, impuestos, entonces la pavimentación de calles, obras de alumbrado o construcción de escuelas (para la educación gratuita) y la seguridad pública, no tienen por que volverse actos políticos.

También se dan practicas politizadas, cuando los candidatos a puestos de elección popular ofrecen bienes y servicios a condición de votos a su favor (compra de votos), desvirtuando un deber gubernamental. Lo mismo ha sucedido con el significado de "paz social", que se ha utilizado con fines político-propagandísticos, cuando en realidad es un deber del Estado.¹ por conveniencia propia y de seguridad pública.

La politización a que se han visto sometidos por parte del Estado los conceptos de la administración pública, ha sido causa de un bloqueo para el desarrollo de ésta, por lo que actualmente se hace

¹ Desde la aparición de las armas nucleares [...], se ha politizado la cuestión de la vida y la muerte de las naciones, y quizá de la humanidad. K.W. Deutsch. *Los Nervios del Gobierno*, pág. 23.

necesario lograr su redefinición para hacerla más eficiente, y fortalecerla mediante propuestas como las siguientes :

1°.- Lograr un cambio de mentalidad en el quehacer político y administrativo de los funcionarios y de la burocracia.

Creando una verdadera conciencia de servicio en el *servidor público* a lo largo y ancho de toda la administración pública nacional.

2°.- Alcanzar una nueva cultura de la administración pública.

Que rompa con las prácticas rutinarias que dan a la administración pública una imagen de incapacidad para el cambio, tomando en cuenta que cuando se toma una decisión que abarca un grupo de seres humanos es una decisión colectiva, luego entonces se esta afectando un sistema o varios sistemas sociológico-políticos para lo cual se debe tener un pleno conocimiento del funcionamiento de dichos sistemas.

3°.- Desarrollar mayor creatividad y conciencia en el ejercicio del poder público.

Aun cuando la administración pública mantiene una autonomía relativa de la sociedad civil, esto no significa que los funcionarios o la clase política, ejerzan el poder político en un beneficio de grupo o personal, sino que deben velar realmente por el interés general. Los funcionarios son servidores públicos por lo que están para servir a la sociedad no para someterla mediante el abuso del poder político.

4°.- Redefinir la política del Estado frente a las demandas de la sociedad civil.

Si el Estado Mexicano ha empezado a comprender que la participación ya sea en lo administrativo o político de la sociedad no se da mediante mítines de acarreo, tampoco se puede entender como participación ciudadana al hecho de que los ciudadanos pongan la mano de obra en los trabajos de pavimentación o construcción de escuelas porque no se debe descargar esa responsabilidad en los ciudadanos, ni confundir la mano de obra gratis con la participación en lo administrativo o político de la ciudadanía. y,

5º.- Se requiere dar una respuesta real y permanente a las demandas de la sociedad.

Las respuestas no deben ser coyunturales sólo para mejorar la imagen del gobierno o de un partido político en fechas electorales realizando obras en aquellas zonas donde hay preferencia hacia un partido de oposición, porque entonces se politiza lo que solamente es administrativo.

Como punto de partida de las propuestas anteriores, la participación de la sociedad civil en las decisiones del Estado, deberá entenderse como tal a la opinión que los ciudadanos tengan sobre la solución de aquellos problemas que los aquejan y no a través de sus líderes o representantes, porque la ciudadanía ya no acepta ningún intermediarismo para el ejercicio pleno de sus derechos.

Mientras no se manifieste un cambio de mentalidad en los (altos, medianos y pequeños) funcionarios gubernamentales, no va a resultar ni "Estado de Derecho", ni "justicia social", ni "liberalismo social", ni

ninguna otra cosa, y sí se mantendrán contradicciones como las que se han venido dando en México en los últimos años, por un lado el liberalismo económico ha dado grandes avances, mientras que el desarrollo social y el avance político se han enfrentado a un estancamiento.

C) La Administración Pública y La Ciencia Política como disciplinas.

La administración pública ha estado presente de alguna manera a través de la historia en cada uno de los modos de producción, con características muy específicas en cada uno de estos y no es sino hasta el Estado moderno capitalista, que a la administración pública se le reconoce como una función del Estado. Para algunos autores, esta disciplina debería formar parte de un sistema pentapartito de poderes del Estado conformándose de la siguiente manera, el legislativo, el judicial, el ejecutivo, la administración pública y el electorado, dejando atrás el sistema tripartita de poderes del Estado.

Sin ubicar a la administración pública en la dimensión antes descrita, lo más importante es que esta disciplina se haya distinguido de la política. Así la administración pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración, con su esquema teórico originario en la dicotomía política-administración. A partir de este momento se reconoce la función administrativa del Estado.

La administración pública tiene una naturaleza doble, por un lado es dominio político y por el otro es dirección administrativa del Estado sobre la sociedad. Ambas, tanto la política como la administración pública se relacionan como disciplinas porque mantienen una relación simbiótica por cuanto que una corresponde a la *idea* y la otra al *hecho* de la acción gubernamental.

Diferentes áreas de conocimiento han querido apropiarse del estudio de la administración pública como si fuera una disciplina que les correspondiera, de ahí que la han querido "diseñar" a su imagen y semejanza con enfoques sólo históricos, o economicistas, o industriales, o de empresa privada, distorsionando y en ocasiones confundiendo la verdadera identidad de la administración pública, situación que ha provocado que algunos autores todavía más confundidos hayan interpretado ese hecho como que la administración pública esta desprovista de identidad.

Algunos autores, al pretender explicar la doble naturaleza de la administración pública mediante la dicotomía *política-administración* en realidad reconocen esa dualidad pero no logran explicarla totalmente, lo que hace que se tenga que estudiar con mayor profundidad para que no se quede solo en el plano de trasladar el divorcio del Estado y la Sociedad hacia un divorcio entre la política y la administración pública.

Si bien es cierto que la política y la administración pública como disciplinas mantienen una unidad en el momento en que el Estado toma las decisiones como es el caso de la ejecución de las políticas públicas, en donde se mantiene una acción gubernamental interactuante entre lo público, lo privado y lo social, también es cierto que la unidad de ambas disciplinas no debe entenderse como inseparable o que no pueda distinguirse una de otra, ya que cada una tiene su campo de acción dentro del Estado. En la recaudación de impuestos, la seguridad pública, la educación gratuita, la

electrificación de avenidas o comunidades, los registros, civil, público de la propiedad y el comercio, en las licencias de conducir, de construcción, de funcionamiento de negocios, en la pavimentación de avenidas o calles etc., se evidencia el carácter meramente administrativo de las acciones del gobierno y como producto final deben llegar al usuario sin mayor politización porque sólo se esta hablando de actos administrativos.

Estudiar el campo de la administración pública es estudiar el campo del poder público, en donde éste adquiere la forma de acción gubernamental, del dominio político y de dirección administrativa.

Para entender la relación **política-administración** como disciplinas, podemos señalar que la primera es la *decisión* y la administración pública será la *acción*, sin embargo con el establecimiento de ésta dualidad no concluye el estudio de la administración pública como disciplina más por el contrario evidencia que hay que profundizarlo como una disciplina separada de la política y se reconozca como una función del Estado en contraste con la política. Tanto la ciencia política² como la administración pública son disciplinas afines, nacen a la vez pero no son lo mismo, cada una tiene su función específica al interior del Estado, así la administración

² "La expresión Ciencia Política puede ser usada en un sentido amplio no sólo técnico para denotar cualquier estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y con rigor, apoyado en un amplio y agudo examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales. En esta acepción el término 'ciencia' es adoptado en su significado tradicional como opuesto a 'opinión', donde ocuparse científicamente de política significa no abandonarse a la creencia del vulgo, no lanzar juicios sobre la base de datos no afinados, remitirse a la prueba de los hechos. Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, pág. 255.

pública al mantener lo político y administrativo, hace realidad la presencia del Estado en la sociedad.

D) La presente investigación se estructura en cuatro partes o capítulos, en el **primer capítulo** se analiza la relación entre el Estado y la sociedad, que como la nuestra, es hipercompleja y mantiene una serie de contradicciones al interior de sus heterogéneas estructuras, siendo esta la sede de los enfrentamientos permanentes entre los elementos modificatorios, ya sea que algunos tiendan al orden y otros al desorden, pero esto le permite a la sociedad renovarse.

Los movimientos sociales no se dan sino a través de los actores individuales y colectivos, formando un sistema de unidad-pluralidad que da como resultado la conformación de grupos de interés, de presión o de organizaciones no gubernamentales, si que se pierda de vista que los grupos antagónicos combaten por la riqueza y el poder.

En términos reales, la participación de la sociedad³ en los asuntos administrativos del Estado es escasa y en los asuntos políticos, mucho más. Sin embargo, la sociedad al tener y mantener conflictos que la amenazan de inestabilidad debido al antagonismo existente entre los grupos sociales, requiere de un poder ordenador,

³ "En primer lugar, la política no proporciona a todo el mundo incentivos y recompensas como la economía, ni puede hacerlo y esto, señala Brittan, es « un obstáculo importante para las ideas proclives a la 'participación' ». Saber leer y escribir es probablemente una condición necesaria para la ciudadanía auténtica, pero uno puede ser muy culto y políticamente poco docto. Del mismo modo, un digno nivel de vida es una condición necesaria; pero la participación política no aumenta -en calidad o en cantidad- a medida que se difunde e incrementa la riqueza. La participación era generalmente más alta al comenzar el siglo, cuando el sufragio se amplió o se universalizó; tiende a declinar con el hábito de votar; y el único factor que explica mejor sus variaciones, en distintos tiempos y países, es la percepción de la importancia de lo que políticamente está en juego. Por lo tanto, a pesar de haberlo intentado durante un siglo, no parece que hayamos logrado mejorar la proporción entre ciudadanos activos y pasivos. Giovanni Sartori. *Teoría de la Democracia*, pág. 146.

mediador y por encima de esos conflictos, siendo ese poder, el poder político.

Los funcionarios que ejerzan el poder político, no deben hacer uso de ese poder para crear estadios culturales inalcanzables al entendimiento de la sociedad en su conjunto, que le impidan cierto control técnico sobre las acciones de los funcionarios, porque provoca un desinterés que aumenta gradualmente por parte de los ciudadanos y los aleja de los asuntos públicos.

Podemos señalar que la presencia del poder político viene a ser la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones y debilidades, por lo que va a lograr la cooperación de la sociedad en su conjunto siempre y cuando sea para un bienestar común.

El poder político y más en concreto el Estado, mantiene una marcada propensión a su autonomía con respecto a la sociedad, y en la mayoría de las veces logra que el control colectivo sobre sus acciones se desvanezca, quedando el interés común como un objeto exclusivo de la reglamentación del Estado.

El Estado y la sociedad son entes diferentes y diferenciados pero ligados a una relación interdependiente y por lo tanto su existencia es interactuante. Al separarse el Estado y la sociedad en el sistema capitalista, cada uno creó los medios de relacionarse uno con el otro; así es como la administración pública relacionaba al Estado con la sociedad y las clases sociales eran las encargadas de relacionar

a la sociedad con en Estado.

La administración pública es la que concreta los actos del ejecutivo, del gobierno y del Estado al interior de la sociedad individualizando en cada persona la presencia del Estado mediante la salud pública, la educación, los impuestos, mercados, alumbrado y seguridad pública.

Anteriormente las clases sociales universalizaban a cada individuo ante el Estado, actualmente la sociedad al volverse más plural, lo hace a través de grupos ecologistas, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG's) Cámaras patronales etc. inscritas dentro de la vida privada que es en donde se llevan a cabo también las luchas económicas por mejores salarios, horas de trabajo etc., pero si se quisiera trascender a lo político, la organización por excelencia lo es el partido político.

El **segundo capítulo** de este trabajo, trata de la participación de la sociedad civil en las decisiones administrativas del Estado, lo que supone tener que influir también en las decisiones políticas. Desde luego que resulta difícil pensar que toda la sociedad civil participe activamente en un seguimiento y control de las acciones del gobierno, pero los ciudadanos comprometidos deberán hacerlo de una manera consciente, no como se ha llevado a cabo en agrupaciones como las que ha empleado el corporativismo, sino mediante una democracia participativa que permita consolidar una sociedad plural.

El liberalismo económico surgió para acelerar el intercambio de las mercancías, trayendo como consecuencia un liberalismo político que se basó en el fortalecimiento del poder legislativo sobre el ejecutivo. En el siglo XVIII por ejemplo, quien detentara el poder político, ya fuera el Ejecutivo o el Legislativo, defendían los intereses de la clase dominante.

Cuando el ejecutivo era quien detentaba el poder, mantenía una autonomía relativa con respecto de la sociedad sin que ésta pudiera participar en las decisiones gubernamentales, es por esto que las sociedades pugnaron por una democracia de masas⁴ para que fueran las organizaciones, agrupaciones o sindicatos los que negociaran las cuestiones económicas en la vida privada y las cosas políticas en la vida pública, hasta que el individuo ya no fuera quien solicitara sus reivindicaciones sino el grupo al que pertenecía, y es que la diversidad social ha ido causando una diversidad de agrupaciones u organizaciones.

Cuando el gobierno ha aumentado la burocracia⁵, la sociedad civil, ha utilizado como contraparte el incremento de las organizaciones o grupos de interés, esto ha dependiendo también del

⁴ Para Weber la burocratización en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas. ver: Max Weber. *Economía y Sociedad*, pág. 180. De acuerdo a Friedman, vale la pena señalar la gran diferencia entre democracia de masas y la cultura de masas ya que ésta última produce la ilusión de autonomía aún que es, en realidad, lo diametralmente opuesto. Y señala que la cultura de masas es lo no libre y falto de la posibilidad de libertad." George Friedman. *La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt*, pág. 67.

⁵ Ver Burocracia en cap. 3.1

grado de especialización en que se encuentre la producción social en cada nación o comunidad, a mayor uso de la ciencia y de la tecnología en la producción económica y política, se tendrá una mayor racionalidad científico-técnica.

La racionalidad por si misma no resuelve los conflictos sociales y en algunos casos, ha dejado de lado las expectativas o deseos de la sociedad, cayendo sólo en cifras de análisis controlados que se han quedado a un nivel técnico, derivando en una tecnocracia y no en una democracia lo que ocasiona una despolitización de la sociedad civil.

Un aspecto de la despolitización de la sociedad es el incremento del intervencionismo estatal que ha su vez ocasiona una mayor burocratización. La administración pública no es eficiente si tiene como prerequisite la despolitización de la sociedad, así como tampoco la tecnocracia debe tener una supremacía sobre la democracia.

El Estado social administrador surgió después de que el liberalismo entró en crisis; empleando una racionalización social para promover el desarrollo de la riqueza disponible y reducir el conflicto social, entonces la administración pública tuvo que llevar a cabo una racionalización administrativa que respondiera a los valores socialmente deseados e impedir que la racionalidad científico-técnica sólo tuviera a las metas técnicas como fines sociales.

En este sentido, el Estado no debe ser arrogante porque se vuelve autoritario y despolitiza a la sociedad como en los casos señalados. Cuando el Estado lleva a cabo un intervencionismo en todos los procesos del aparato productivo para "proteger" a la sociedad, como lo hizo el Estado benefactor⁶, lo que provoca es el debilitamiento de la sociedad y del mismo Estado.

La tercera parte o tercer capítulo de la investigación, se refiere a la autonomía relativa que mantiene la administración pública frente a la sociedad civil, la cual radica principalmente en la burocracia o personal político, componentes que también constituyen al Estado pero no deben rebasarlo, porque si el Estado o la administración pública no controlan las fuerzas internas que los conforman, tampoco podrían mantener una autonomía relativa con respecto a la sociedad civil.

El Estado al mantener una autonomía relativa, hace que la administración pública también logre cierta autonomía relativa con respecto a la sociedad, lo que le permite estar en condiciones de llevar a cabo sus funciones, las del poder ejecutivo y las del mismo Estado.

Si bien es cierto que también se requiere de un poder ejecutivo fortalecido, esto no debe ser a costa de debilitar a la

⁶ "El Estado de bienestar significa que las preocupaciones centrales son la seguridad económica y la <<sociedad asistida>>". "El Estado de bienestar o puro dominio público de las industrias, bancos y servicios no es la <<planificación>>". A pesar de la cantidad de obras en cuyo título aparece la palabra planificación en los países de Occidente, el hecho sigue siendo que las políticas de bienestar y los programas son precisamente eso." Giovanni Sartori. op. cit., págs. 465 y 483.

sociedad civil, sino que se debe administrar con eficiencia los recursos de que se dispone, para que la sociedad adquiera un mayor grado de desarrollo, y le permita mejorar las relaciones entre los centros de poder político, económico e ideológico.

No puede negarse que el poder ejecutivo es el medio a través del cual el Estado obtiene y mantiene su supremacía sobre el resto de la sociedad y es por esto que tiene la responsabilidad de estimular un desarrollo de la administración pública, de lo político, lo cultural, lo económico, del medio ambiente y de los derechos humanos para que el ejecutivo logre una mayor estabilidad social y un verdadero fortalecimiento.

La administración pública es la encargada de conciliar las fuerzas antagónicas entre los intereses de los diferentes grupos sociales, es por eso que debe estar fortalecida para atemperar los conflictos de la sociedad y de esa manera el Estado quede por encima de esas contradicciones. Pero por la propensión de la administración pública, a ser un centro autónomo de decisiones, se hace cada vez más necesario, que los funcionarios estén obligados a actuar dentro de la ley, y basarse en las normas establecidas para así eliminar su arbitrio hasta lograr que desaparezcan las decisiones discrecionales y que los funcionarios cumplan eficazmente con sus funciones.

La administración pública va a fortalecerse en la medida en que logre el respeto y el consenso de la sociedad civil y para lograrlo, tendrá que enseñarse a respetar las preferencias de la sociedad, por

ejemplo en el caso de Suecia se toman en cuenta las preferencias de la sociedad por insignificantes que estas sean, tal es el caso, que si la comunidad no quiere que se ponga o que se quite un monumento, su decisión se respeta y no se pone o no se quita. Como vemos, esta acción no parece de gran importancia pero considero que cuando la administración pública esta en condiciones de atender hasta los detalles de la sociedad es cuando realmente la administración pública se encuentra fortalecida.

En el cuarto capítulo y última parte de este trabajo, se analiza la evolución y participación de la sociedad francesa que ha logrado influir en las decisiones políticas y administrativas de su gobierno, a pesar de los cambios de administración durante los últimos veinte años, lo cual hace ver que para lograr esa influencia al interior del Estado, se requiere en la práctica de una cultura de la administración pública emanada de un Estado abierto que percibe las demandas de una sociedad plural, por lo que la sociedad francesa se perfila cada vez más para lograr una democracia participativa.

Por ejemplo al gobierno de Valery Giscard en 1981, le costo perder la presidencia ante François Mitterrand de "izquierda" debido a que el gobierno de derecha no fue lo suficientemente sensible para percibir los cambios que la sociedad francesa quería, no porque el gobierno haya sido ineficiente o que no haya aplicado políticas gubernamentales tendientes a resolver las demandas sociales sino que para aplicarlas hay que saber como, cuando y donde quiere la sociedad que se hagan.

El Estado debe ser lo suficientemente sensible como para percibir los problemas sociales en la realidad y de esa manera realmente solucionarlos, sin que tenga que decirle a la comunidad lo que debe hacer, sino más bien escuchar sus propuestas de solución porque pueden ser mucho más imaginativas.

El Estado mexicano ha ido cambiando sus estructuras de acuerdo a los movimientos sociales y sus manifestaciones, ahora tendrá que concebir otra forma de relación con los sectores productivos, ya que el control del corporativismo ya no mantiene dispuestos a los diferentes sectores a agruparse para colaborar con el gobierno. Esto se debe a que las sociedades están cambiando de una manera tan acelerada como nunca se había visto en la historia y probablemente, estas no sean más participativas en cuanto a lo que a política se refiere pero si son mucho más demandantes, porque no les interesa como haga las cosas el gobierno sino lo que quieren son soluciones a los problemas sociales como lo es el desempleo.

Las sociedades actuales a nivel mundial están enfrentando las tasas de desempleo más altas en lo que va del siglo, debido en parte a que las empresas se están tecnificando, lo que ocasiona un desempleo en masa, más la población joven que quiere integrarse a las fuerzas productivas, acumulan una demanda de empleos de gran magnitud. Estos problemas son los que requieren de una solución efectiva por parte del gobierno, y en particular de la administración pública.

La sensibilidad del gobierno debe ir más allá de lo inmediato y adelantarse a los acontecimientos sociales para prever con un buen margen de anticipación las condiciones político-sociales que la administración pública tendrá que enfrentar a futuro. Por ejemplo, la creciente incorporación de la mujer en los ámbitos productivos privado, social y político, han dejado atrás el "esquema masculino"⁷ en donde el hombre mantenía los cargos directivos. La mujer al tener que trabajar, pierde el contacto cotidiano con los hijos, lo que provoca que estos crezcan sin la dirección de los padres en demerito de la propia familia y es aquí en donde quizá tendremos que hablar de un concepto diferente de familia y en consecuencia de un nuevo concepto de sociedad, quizá con mayor independencia o pérdida de valores y de autoridad, entonces la administración pública debe tener la sensibilidad para captar estas nuevas formas de razonar que cambian la mentalidad de la sociedad, para que no quede rezagada a la realidad.

La administración pública al tener que considerar cada uno de estos problemas, debe contar con funcionarios de una mentalidad acorde a los cambios sociales, porque de otra manera ejercerán sus funciones como inadaptados a la realidad aún cuando se apoyen en la tecnología, ya que ésta por si misma no significa modernización y pueden correr el riesgo de quedar rezagados en un mundo político

⁷Todavía en los años 60's en el mundo occidental, los cargos públicos, directivos, de negocios o militares puede decirse que eran exclusivos del sexo masculino, pero la creciente participación de la mujer en las áreas económica, política, social y cultural, ha propiciado una abierta competencia entre el hombre y la mujer por conseguir las mejores posiciones.

oficial que pregone el "cambio".

Si la sociedad se vuelve cada vez más compleja, entonces se hace necesario que la administración pública evolucione para que no obstruya a la sociedad, sino al contrario que le brinde los medios que le permitan su desarrollo. Son los funcionarios los que van a ser que cambie la administración pública, y la base de ese cambio es el cambio de mentalidad de estos, hasta que les permita ver la realidad social para dejar de ejecutar soluciones de escritorio alejadas de la realidad.

Como parte de una cultura general, la cultura de la administración pública resulta difícil de cambiar, si antes no se cambia la mentalidad hacia la simplicidad de las acciones administrativas y si no se piensa más allá de lo que se tiene enfrente, y si se sigue utilizando la información errónea en la práctica administrativa, no se podrá lograr esa reconversión propuesta desde el inicio de este trabajo por lo que se insiste en desterrar de la práctica administrativa conceptos como "el fin justifica los medios" porque desde luego que no es cierto ya que cuando se utilizan malos medios, éstos corrompen hasta los mejores fines y se vuelven acciones irresponsables y hasta tiránicas, entonces es importante revalorar incluso los conceptos utilizados en la administración pública.

Para que haya una transformación en la administración pública, es necesario preparar el cambio en el modo de razonar, si no es posible que sean todos los funcionarios, por lo menos una gran

mayoría de estos que entiendan y practiquen una nueva cultura de la administración pública, para que estos puedan ser considerados como un movimiento del cambio. Lo anterior marcaría el inicio para considerar que se logre el cambio de aspectos como la corrupción en la actividad pública.

Si se logra cambiar los modos de razonar en sentido de mejorar a la administración pública, lo que en principio se pudiera considerar como una presión, en realidad esta podría convertirse en un recurso para cumplir con un objetivo específico, ya sean los recursos humanos, financieros o materiales. Lo importante es crear nuevos modelos de comportamiento para el aprendizaje de la administración pública y en consecuencia, del cambio.

Para conducir el gobierno, ya no es suficiente un líder carismático, ni tampoco se pueden tomar decisiones colectivas solo con la opinión de los líderes de las agrupaciones sociales, de los sindicatos o de los estudiantes porque los líderes muchas veces solo persiguen un beneficio personal, entonces las "consultas" a las bases o a las agrupaciones, deben quedar rebasadas y tendrán que realizarse investigaciones y encuestas directamente a los miembros que componen los diversos sistemas humanos que se quieren afectar para poder tomar una decisión colectiva.

El cambio de la función pública administrativa requiere del cambio de las relaciones internas, de los modos de gestión y del sistema de decisiones que dé como resultado nuevas técnicas,

métodos y razonamientos que tomen en cuenta la libertad y la responsabilidad del individuo, creándole las condiciones que le permitan decidir por sí mismo su compromiso con la función social.

La sociedad cambia continuamente y evoluciona hacia relaciones más humanas, es por esto que lo que le corresponde al Estado, es no coartar ni la libertad ni la capacidad de actuar de los individuos porque el individuo es un ser responsable y el Estado también debe madurar para reconocer que la sociedad cada vez es más plural, más compleja, mayormente demandante y en el corto plazo mucho más participativa.

I. LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

1.1 LA SOCIEDAD CIVIL.

El bienestar de la sociedad como un todo y del individuo en lo particular, es la responsabilidad del Estado por lo que deberá llevar a cabo sus actividades en éste sentido, ya que es el hombre quien antecede a la sociedad es él mismo la fuente de los valores sociales y es él quien les da contenido.

La sociedad civil a través de cada uno de los individuos que la conforman, es la receptora de las acciones que el Estado emprende mediante de la administración pública, es por eso, que cuando se alude a la sociedad civil, es hablar también del Estado y viceversa ya que cada uno da contenido al otro; es en éste sentido, en que para hablar del contexto social o de los procesos políticos, tendremos que mencionarlos a ambos.

En éste orden de ideas primero nos introduciremos a la observación de los actores que interactúan al interior de la sociedad, para después ver como se manifiesta el poder político, y así finalmente destacar la relación entre sociedad civil y Estado.

Así se advierte que la estructura de toda sociedad es heterogénea y los elementos que la constituyen no tienen el mismo origen ni la misma edad. En todo sistema social coexisten relaciones

y conformaciones afectadas de diferente manera por el tiempo. Dentro de la sociedad existen jerarquías dominantes o subordinadas manteniendo esas diferencias de origen, evolución y existencia, con una tendencia a la conservación de los elementos que la componen. Entonces en una sociedad y etapa específica en la historia ¿que, quien, o como es que se asegura la continuidad?

Como elementos constantes en la continuidad, observamos que el pasado, el presente y el futuro son determinantes en cada sociedad.

El pasado: influye en una sociedad mediante la tradición.

El presente: resulta de la práctica cotidiana teniendo en cuenta los diferentes actores sociales y sus interrelaciones.

El futuro: es la búsqueda de hechos por venir basada en la actividad de fuerzas y tendencias de desarrollo.

El tiempo en estas tres manifestaciones sociales, es lo que mantiene y refuerza la continuidad.¹

"La sociedad se presenta como sede de un enfrentamiento permanente entre factores constitutivos del mantenimiento y continuidad del orden por una parte, y del cambio y el desorden modificadorios y transformadores por la otra. Unos y otros en balance inestable".²

¹ Los comportamientos adquiridos en el pasado (la "personalidad"), el individuo los cambia y rehace con cada decisión en el presente. "Gracias a lo que ha aprendido en el pasado, no se halla del todo sometido al presente. Gracias a lo que todavía puede aprender, no está del todo sometido al pasado. La acción recíproca entre su presente y su pasado da forma a sus ajustes internos, como respuesta a nuevos desafíos." Karl W. Deutsch, op. cit., pág. 136.

² Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, pág. 119.

Los movimientos sociales se manifiestan así a través de los actores individuales o colectivos, indicando su posición en la sociedad de acuerdo a sus intereses, participan y compiten en los sistemas de relaciones sociales. La competencia se da por la escasez de los recursos y de los ingresos, lo que da al sistema social una desigual correspondencia entre sus estructuras.

Las prácticas sociales van determinando categorías dentro del orden existente, en las que quedan inmersos los distintos actores que las conforman, cuando hay un grado mínimo de actividades y prácticas en dicho orden, éste se caracteriza por el conformismo, la pasividad y la sumisión. En este sentido, el individuo trata de obtener la máxima ventaja acatando las normas que el gobierno establece. Se da la práctica de individuos que buscan maximizar sus ventajas con respeto aparente de las normas, otros en cambio, critican el orden establecido quedando fuera de ese orden algunas de sus actividades y prácticas.

La sociedad y el individuo forman un sistema de unidad-pluralidad y se comunican a través de relaciones, las cuales, por un lado se complementan y por el otro resultan antagónicas, lo que nos indica que la diversidad social está constituida por la diversidad individual, y ambas se desarrollan recíprocamente.

Es amplia la variedad de diferenciaciones y

comportamientos de los individuos. Los actos carentes de utilidad no son funcionales en la sociedad. Las relaciones entre los individuos se dan por un lado en la cooperación y solidaridad y por el otro en la competencia y el antagonismo.

La sociedad está siempre amenazada por el desorden que tiende a desintegrarla, pero que al mismo tiempo le da su complejidad y flexibilidad, incrementando así su capacidad de reorganización permanente al existir constantemente el orden y el desorden, esto hace que se incorporen nuevos elementos al complejo orden social.

"La especificidad de una sociedad y de sus principales subsistemas³, deriva a la vez de su propia historia y de sus relaciones con otras sociedades y con el sistema internacional en su conjunto"⁴. Sin embargo tal parece que la historia de la humanidad la han hecho los individuos en condiciones no escogidas por ellos, siguiendo un proceso histórico que les ha permitido incrementar el elemento consciente o racional. Aunque pareciera que algunas acciones del hombre escapan a su voluntad, a su conciencia y a su control, la realidad es que el hombre valora más como verdades: a la mercancía, el dinero, etc., pudiendo convertirse estas en sus propias opresiones.

³ Para la teoría general de sistemas, un sistema es un "objeto de conocimiento como agrupación de elementos en constante interacción, que se compone a su vez de agrupaciones afines mas pequeñas denominadas subsistemas en continuo movimiento e interdependencia." Ramiro Carrillo. *Metodología y Administración*, pág. 146.

⁴ Marcos Kaplan. op. cit., pág. 122.

Es a partir del desarrollo de la división social del trabajo⁵, que se crea y se mantiene en cada sociedad y en cada etapa histórica de su desarrollo, una red de relaciones interindividuales, interactuantes y jerarquizadas, que integran todo un sistema de movilidad social y una estratificación entre hombres que mandan y otros que obedecen.

La estratificación de la sociedad a veces en grupos antagónicos, hace que estos luchen sin cesar por el reparto de la riqueza en la vida privada y por el poder político en la vida pública, manteniendo luchas de acuerdo a sus posibilidades y recurriendo a todos los medios eficaces de que dispongan ya sea la violencia física, la riqueza material, la manipulación de la ideología y los medios masivos de comunicación, de los que se valen para elaborar planes con un contenido estratégico y de táctica, aunque hay que reconocer que el orden básico no puede establecerse por el mero ejercicio de la violencia de un grupo sobre los demás. Incluso la misma coacción física debe ser complementada por el logro de cierto grado de aceptación o consentimiento por parte de los gobernados.

La concepción general del mundo de la existencia, era impuesta por la clase dominante al resto de la sociedad mediante los

⁵ Las tareas de agricultura, pesca, militares, religiosas, artesanales, políticas, etc. dieron lugar a una división social del trabajo, hasta llegar a la especialización en las diversas áreas del conocimiento. Para la administración pública, "el método cartesiano tiene como primordial punto de interés los aspectos relacionados con la productividad y la eficiencia, a partir de un enfoque micro-administrativo en la búsqueda de elementos que permitan la puesta en marcha de los procedimientos más racionales para desarrollar las tareas entre el trabajo administrativo y el operativo, aspecto que sienta las bases para la división funcional del trabajo y para el establecimiento de principios administrativos que pretenden tener una validez universal." Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 124.

sistemas de valores, el estilo de vida, las costumbres, los gustos es decir a través de la dirección política e intelectual que permitía crear y conservar el comportamiento y la aceptación de esa existencia.

Los factores integrantes de una sociedad, hacen que esta se presente como contradictoria, móvil, y como la sede de tensiones permanentes entre fuerzas y tendencias de conflicto y disgregación. Entonces la reproducción y la continuidad de las relaciones sociales no se dan por si solas o automáticamente, sino que requieren de las diversas fuerzas y tendencias en coexistencia que actúan para contribuir al progreso del sistema o para su misma transformación.

La sociedad así se presenta como un mosaico en estado de continua formación, en donde encontramos esfuerzos constantemente renovados en cuanto a su fuerza y en sentidos distintos o divergentes, en coexistencia con el orden, el desorden, y los desequilibrios.

A la política,⁶ se le puede considerar como el conjunto de estructuras y procesos, fuerzas, funciones y actividades que resisten o a la inversa, expresan y refuerzan los dinanismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales, reduciendo o aumentando fracturas que limitan y a la vez amplifican los efectos modificatorios a través

6. "¿ Podemos entender la política sin comprensión alguna de los riesgos y de los costes, del gobierno por comité y del gobierno por mayoría, de la importancia de las dimensiones y de la naturaleza de los resultados? no lo creo; sin embargo, poco se dice o hace al respecto. Estamos empezando a darnos cuenta -en las democracias prósperas- de que vivimos por encima de nuestras posibilidades. Pero, igualmente, estamos -lo que es mas grave- *viviendo por encima y mas alla de nuestra inteligencia*, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo. Cuanto más nos comprometemos en reconstruir el cuerpo político, más me asalta el sentimiento intranquilizador de que somos aprendices de brujo que transformamos la política en un gigantesco juego de suma cero, o de suma negativa -un juego en el que estamos abocados a perder-"
Giovanni Sartori. op. cit., pág. 5.

del tiempo.

En la instancia política, entonces el **poder público** viene a ser el factor fundamental, para desplegar una capacidad de acción fundada en la violencia virtual que algunos seres humanos tienen para coaccionar, influir y dirigir a otros, basándose en la **voluntad del poder** para el logro de su fin. Aquí podemos encontrar la instauración de relaciones de dependencia y jerarquías sociales y políticas que entran a formar parte en los diferentes tipos de sociedad, según se trate.

Así, el poder público es un conjunto de elementos y formas que se diferencian y se entrelazan en los grupos e individuos, mediante el cual, la voluntad de unos es impuesta sobre otros a través de mecanismos, procesos y objetivos preestablecidos como lo son **La Familia, La Escuela y La Empresa**, además de otras instituciones sociales ya sean aparatos políticos de autoridad o de dominación.

Lo anterior, venía ocasionando que las posibilidades del ser humano no se desarrollaran en su totalidad ni inmediatamente, por ejemplo, en lo que se refiere a la auto organización, la creatividad y la conciencia. El desarrollo de éstas aptitudes requiere de contextos socio culturales complejos, que dirijan sus objetivos hacia una mejor sociedad y esto a su vez exige una nueva conciencia del hombre, de **una nueva cultura en lo general y una nueva cultura administrativa** en lo particular, dando posibilidad al nacimiento de un nuevo ser humano y de la emergencia de la nueva sociedad

hipercompleja.

Actualmente son pocas las sociedades que cuentan con una cultura democrática y una verdadera participación política por parte de la sociedad, algo que resulta difícil de lograr para aquellas sociedades en donde sus ciudadanos no están interesados en la conducción y participación para la solución de la problemática social, además aquí habría también la necesidad de plantearse hasta que grado puede participar la sociedad, si tomamos en cuenta que no puede darse una democracia directa como la concibieron los griegos ya que por el número de individuos que la componen y por sus particulares intereses, no se podría fácilmente llegar a un acuerdo en todos y cada uno de los asuntos socio políticos. Vale la pena también analizar si la democracia representativa, permite a la sociedad satisfacer sus demandas a través de sus representantes.

De acuerdo a Giovanni Sartori "decir que la democracia antigua era el paralelo de la *polis* equivale a decir que era una <<democracia directa>>, lo que para Weber sería <<inmediata>>, para Madison <<pura>> y para Payne <<simple>>; y no disponemos hoy de experiencia alguna de democracia directa de tipo griego. Todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos".⁷

⁷ Giovanni Sartori. op. cit., pág. 345.

La democracia representativa según Sartori, permitiría los cambios deseados por la sociedad, entendiendo por cambios a las mutaciones de las fuerzas que interactúan al interior de una sociedad nacional. A su vez, una mutación significa el paso de una estructura a otra o de un sistema de estructuras a otro, y que viene a ser la resultante de varios procesos que afectan de manera variable diversas instancias sociales, en su orientación, en su intensidad y en su rapidez. En ocasiones los cambios son rechazados por aquellos grupos que resultan afectados o son obstaculizados por quienes no los captan inmediatamente o los desconocen. Sin embargo, la democracia representativa actualmente quizá ya no cumpla con las expectativas de la sociedad, mas bien se tendría que hablar de una democracia participativa.

La democracia participativa es la que va permitir la interacción entre los diversos grupos sociales y el Estado bajo una responsabilidad compartida en la toma de decisiones para un bienestar general, lográndose también una mejor relación entre la Sociedad y el Estado.

1.2. EL PODER POLITICO.

Si bien es cierto que las distintas orientaciones y prácticas políticas que coexisten espacial y temporalmente dan como resultado una diversidad de intereses y tienen como consecuencia el establecimiento de un poder público, también es cierto que la sociedad no logra gestionar por sí misma sus asuntos ni logra desplegar una actividad directa en el interés general, para ello va a requerir de un poder organizador, mediador e imparcial para su funcionamiento es decir, requiere del poder político. Pero no un poder político en contra de esta.

Quienes desempeñan las funciones políticas, no deben adquirir intereses particulares, ni tender a la independencia con respecto a sus fuentes originarias. Sin embargo, a través de la historia, las sociedades se han visto sometidas por parte del poder público a una despolitización⁸ irreversible. Cuando la política se interiorizó profundamente en la sociedad, adquirió un grado de poder sobre ésta,

⁸ La despolitización de la sociedad civil se da, cuando esta se abandona a la lógica del funcionamiento técnico de la racionalidad, en donde se pone de manifiesto la ausencia de lucha política sin que se lleven a la práctica los fines y valores socialmente deseados. "... el pueblo deviene de súbito en un concepto que se aristocratiza. Así, Kant podrá clasificar a los ciudadanos en 'activos' y 'pasivos', de acuerdo con un censo de las fortunas; Constant podrá, inclusive, declarar que ciudadanos son solamente los propietarios, dando de 'niños' o hasta de 'extranjeros' a los indigentes y a los trabajadores a jornal; Tocqueville podría jurar que existe la democracia en América, aun cuando exista la esclavitud, y todos los constitucionalistas contemporáneos podrán ver con naturalidad que por periodos enteros de la historia se excluya a las mujeres del derecho de voto. Decir entonces que el pueblo es 'soberano' significa sencillamente decir que por medio de un acto electoral, el pueblo 'delega' su poder a sus representantes y el 'es' (soberano) se transforma en un 'fue' indefinido que vela la continua y permanente sujeción de los ciudadanos al orden dado de una vez y para siempre a través del derecho." Arnaldo Córdova. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, pág. 53. En otras palabras podría decirse que despolitización es la apropiación exclusiva por el Estado del quehacer político. (ver cap. 1.3).

al grado de especializarse como una actividad estructurada al interior de la sociedad.

La sociedad entonces pasó de sujeto a ser objeto de la historia y la política trato de integrar todas las actividades y relaciones humanas apareciendo la dirección política como la representación del interés y del bienestar generales y como único factor social universal. Entonces los movimientos socioeconómicos nacidos de los intereses de diferentes clases, estratos y grupos de la población se volvieron sujetos colectivos de la política, estableciendo entre si relaciones de diferenciación, coincidencia u oposición, y a partir de su propia fuerza se estableció una lucha por el poder político, tratando de usar al Estado como mediador y como su medio propio.

Desde luego, ya no existe el tipo de organización en el cual, todas las funciones de dirección de la sociedad eran ejercidas simultáneamente por los mismos individuos como fue dentro del sistema feudal y que posteriormente fue reemplazado por el Estado Burocrático, que tampoco beneficio a la sociedad, ya que cuando se incrementa el número de funcionarios que reciben su remuneración del gobierno central o de las administraciones locales, más se burocratiza la sociedad a pesar de que tenga un grado mayor de especialización en comparación con un Estado feudal.

En el Estado burocrático, surgen grupos de "políticos profesionales" que tienen en sus manos un número creciente de instrumentos de dominación incluido el poder mismo del Estado,

considerándose a este el botín de la lucha y la presa principal de esos políticos, lo que ocasionó la utilización de esquemas que manipularon clientelas y alianzas, para lograr a través de éstas practicas viciadas, la movilización de hombres, oportunidades, empleos, ingresos y bienes materiales en la lucha por el poder político.

La división del trabajo, genera y favorece la separación creciente entre las actividades políticas por una parte, y por la otra las actividades sociales. La especialización del trabajo limita la actividad de los seres humanos y les permite desarrollar una sola de las capacidades individuales en detrimento de las otras, situación que impone a casi todos la unidimensionalidad y la necesidad de las otras especializaciones. Es en éste sentido que la especialización de los políticos se intensifica y su conversión creciente en cuerpo profesional les asegura el monopolio ante la competencia, y les otorga obediencia por su autoridad, en detrimento de la sociedad porque la formación y la información especializadas de los jefes y cuadros políticos les aseguran la capacidad técnica en actividades poco o nada accesibles a la sociedad sin que esta pueda allegarse el recurso de la información política o el control técnico de las acciones gubernamentales.

"Los políticos no deben desplegar una tendencia a la **mistificación de su profesión**, para acentuar el carácter más o menos **secreto** de la política, presentándola de modo deliberado y sistemático como arte sólo accesible a los **iniciados** usando sutilezas terminológicas para complicar las cuestiones más simples y

convertirlas en misterio sagrado del cual sólo la **minoría ilustrada de los políticos** tiene las claves para su comprensión y su solución, porque en este hecho la sociedad en general le resulta difícil y con frecuencia imposible seguir y comprender a los políticos y ejercer sobre ellos algún grado de control técnico, en consecuencia la sociedad acrecienta la falta de conocimiento de los asuntos políticos y la pérdida de la confianza en sus propias aptitudes y fuerzas.

El poder político que logran los dirigentes, no les da una jerarquía que los convierta en dueños de las decisiones fundamentales, sólo porque se les asignen tareas que los familiarizan con el **saber, el que y el como** de las funciones gubernamentales y administrativas las cuales utilizan para hacerse aparecer como hombres de sabiduría sobrenatural pretendiendo marginar la participación de la sociedad en los asuntos administrativos y políticos, y menos aún debe dársele a la acción de estos políticos la apariencia de ser la voluntad de la sociedad.⁹

En este supuesto, la política tiende a separarse de la esfera socioeconómica y del sistema en su conjunto, logrando desaparecer la

⁹ La voluntad de la sociedad debe tenerse en cuenta aún en el caso de que pudiera considerársele como relativa puesto que "las naciones, los gobiernos, o los partidos políticos modernos, en la guerra o en la paz, quizá se esfuerzan por perpetuar sus políticas mediante el bloqueo de todas las experiencias incompatibles con la vida de su comunidad, para lo cual usan todos los medios de que disponen: legislación, adoctrinamiento, presión, censura, policía o propaganda. En este sentido, quizá pueda aplicarse significativamente el concepto de "voluntad" al comportamiento de los movimientos políticos, los pueblos y las organizaciones sociales. En el gobierno y la política, la voluntad es una pauta de preferencias e inhibiciones relativamente consolidadas, derivadas de las experiencias pasadas de un grupo social, grabadas conscientemente para una porción importante de sus miembros, y aplicadas para guiar las acciones y restringir las experiencias posteriores de ese grupo y de sus miembros." Karl W. Deutsch. *op. cit.*, pág. 136. Para Friedman "la negación de la voluntad autónoma se funda en el ataque a la autoconciencia, puesto que es sólo desde esta base desde donde la voluntad puede obrar efectivamente." George Friedman. *op. cit.*, pág. 67.

supremacía del movimiento social como tal, y el poder político pierde su naturaleza originariamente social.

1.3. COMO SE RELACIONAN EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Todas las sociedades hacen política, no existen sociedades apolíticas, pero no todas lo son de la misma manera, se puede pensar que el Estado no es históricamente equivalente a la organización política autónoma. El fenómeno político no está ligado a sociedades desarrolladas ni a la existencia de un aparato estatal. Todas las sociedades, aún las que podemos llamar primitivas o atrasadas, producen este fenómeno que suponen aspectos de control social aunque éste no sea necesariamente coercitivo.

Ya en sociedades primitivas, la diferenciación y la escisión de funciones, generan desigualdades y privilegios entre grupos e individuos, surgidos estos, de las relaciones: económicas, de edad, de sexo, de parentesco, de descendencia y militares. De la competencia de intereses y enfrentamientos, surgen estrategias y tácticas de lucha que configuran una vida política.

La función del poder político en éste sentido es la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones y debilidades, no sólo por la coacción que pueda ejercer sino porque abarca los mecanismos que contribuyen a crear la cooperación interna de la sociedad.

En un principio, por medio de la simple división del trabajo,

la sociedad se creó los órganos especiales destinados a velar por los intereses comunes. Pero a la larga estos órganos, a la cabeza de los cuales figuraba el poder estatal, persiguió sus propios intereses, para quedar por encima de la sociedad. Aunque los Estados nacionales actualmente están en un proceso de democratización, esto no significa que desaparezca la propensión que tiene el poder político y el mismo Estado, hacia su autonomía al mantener un monopolio en la dirección de los intereses comunes, así como del "control colectivo", creando una complejización de la vida social y económica.

Lo mismo sucede con los órganos sociales especializados que tienen como función la gestión de los asuntos comunes cuando pretenden adquirir su autonomía¹⁰ principalmente cuando la sociedad manifiesta que no puede prescindir de estos. 'Salido de la sociedad', el Estado se vuelve un poder independiente por su lógica propia. Los representantes de los intereses comunes se elevan sobre la comunidad y se ponen al servicio de sus intereses propios o de grupo.

Cuando el control colectivo termina por desaparecer o por volverse ineficaz, los intereses comunes se vuelven objeto exclusivo de la reglamentación autoritaria, y el Estado se presenta frente a la sociedad como poder autónomo de dominación."¹¹

¹⁰ "Autonomía significa lo contrario de heteronomía, que el orden de la asociación no esté otorgado - impuesto- por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales." Max Weber. *Economía y Sociedad*, pág. 40.

¹¹ Marcos Kaplan. op. cit., pág. 155.

La especialización de la división social del trabajo provoca una administración del Estado más compleja debido por ejemplo, a los factores de expansión y concentración demográfica, la redistribución de la "riqueza", las intercomunicaciones, el intercambio comercial, el desarrollo financiero, de la ciencia y de la tecnología. Esto pone cada vez más de manifiesto la división entre el trabajo manual y el intelectual.

El Estado se desarrolla cuando la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva a la institución gubernamental, es decir la sociedad se despolitiza. El Estado asume -en parte como pretensión y en parte como realidad- la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, y la representatividad del interés general, que le ha desprendido a la sociedad.

El Estado organiza, sistematiza y totaliza a la sociedad, regula los conflictos que le han dado nacimiento y sentido, adecuándolos al orden social establecido.

El Estado moderno viene a ser una necesidad de la sociedad para atemperar los conflictos existentes en ésta, cuando el Estado adquiere fuerza y movimiento propio, se sobrepone a la sociedad y es éste quien ejerce el poder político y el control de la sociedad. Sociedad y Estado son entes diferentes sin que existan aislados sino al contrario, su existencia es interactuante con influencia recíproca

aunque no con la misma intensidad de una hacia el otro.

Como entes diferentes, hemos visto por separado a la sociedad y al Estado pero a la vez existe una relación simbiótica entre ambos. Y surge la pregunta de ¿cómo se lleva a cabo la relación entre la sociedad y el Estado?, se observa que el Estado ha utilizado a la administración pública como el medio para relacionarse con la sociedad y la sociedad a su vez, se ha manifestado en el Estado primero mediante las clases sociales, y ahora a través de los diferentes grupos de interés hecho que se explica en el siguiente apartado.

1.3.1. *FORMA DE MEDIACION I LA ADMINISTRACION PUBLICA: PRESENCIA DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD.*

Se puede señalar como el inicio del Estado moderno capitalista, al momento en que el Estado y la sociedad civil se distinguen, a lo que, desde Bodino y Hobbes y después Hegel y Marx, han llamado "el divorcio de la sociedad y el Estado". Esto ocurre luego de eliminar los vestigios de la sociedad feudal, el proceso histórico de éste cambio fue auspiciado primero por la monarquía absoluta¹² y luego por la burguesía.¹³

Una vez separados sociedad civil y Estado, tienen la necesidad de relacionarse a través de fórmulas y estructuras que aseguren la coherencia, la estabilidad y la mutua regulación. Así, la administración pública capitalista viene a cumplir la función de mediación entre el Estado y la sociedad civil y será entonces ésta, la encargada de particularizar en la sociedad, la universalidad del Estado.

El Estado como un todo, tiene una presencia individual en la sociedad a través de la administración pública con actos concretos tales como salud pública, educación o impuestos, en donde cada uno

¹² La monarquía viene a ser el gobierno de una sola persona a través de una corte o de unos pocos, monarquía absoluta por tanto es el poder absoluto de una persona sobre el pueblo.

¹³ El término de burguesía no es unívoco ya que existen muchas definiciones pero "el sentido original ha perdido gran parte de su validez puesto que se refiere a un estrato social intermedio que existió entre la Aristocracia y la Nobleza detentadoras hereditarias del poder y de la riqueza económica." Gian Mario Bravo en: Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, pág. 176.

de los individuos entra en contacto directo con el Estado como un ente real que manifiesta su presencia.

Al separarse Sociedad y Estado, ambos crean los medios que los interrelacionen, y así al mantener una relación simbiótica, la Administración Pública evidencia su función debido a esa separación y a esa relación.

Y es a través de la Administración Pública como se concretan los actos del poder ejecutivo, del gobierno y en general del Estado. El fundamento social y político de la Administración Pública capitalista como indica Omar Guerrero, obedece a condiciones históricas específicas.

Bajo este criterio, "si la Administración Pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de éste modo, la existencia real de la Administración Pública capitalista supone {y reafirma} el divorcio de la sociedad y el Estado".¹⁴

Decir poder ejecutivo, es decir Administración Pública y si el ejecutivo "es el gobierno en acción" como lo señala Wilson, luego entonces la administración pública es el gobierno mismo en acción materializando la existencia del Estado en cada uno de los miembros de la sociedad civil.

¹⁴ Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, pág. 108.

La disociación entre el Estado y la sociedad crea la división entre vida pública y vida privada, consecuentemente ésta separación produce la distinción entre actividades privadas llevadas a cabo por individuos particulares, y funciones públicas correspondientes al Estado.

Conviene destacar que existen dos aspectos en la mediación de la Administración Pública con la sociedad y el primero sería, la existencia objetiva de la mediación y en segundo lugar, las características que ésta mediación adopta.¹⁵

La administración pública tiene una característica específica dentro del sistema capitalista. En el capitalismo, el Estado y la Sociedad están bien diferenciados y es la administración pública, la forma de relación del Estado hacia la sociedad.

Entonces la administración pública individualiza la universalidad del Estado en la Sociedad Civil, es decir cuando se le proporciona servicio médico, educación gratuita, cobro de impuestos etc. a cada individuo, se esta materializando individualmente la acción del Estado, por su parte el individuo se universaliza ante el Estado mediante los grupos de interés que conforman a la sociedad, es decir cada individuo forma parte de un grupo de interés, a su vez éste se convierte en su interlocutor ante el Estado para gestionar sus demandas materializandose así la universalidad del individuo.

¹⁵ Ver: centros de poder político, económico e ideológico, (cap. 3.2).

1.3.2. FORMA DE MEDIACION II, LOS GRUPOS SOCIALES: PRESENCIA DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO.

El término de **clase social** permite caracterizar a los grupos de hombres que se forman en el seno de la sociedad en razón de su posición económica, social, política y cultural. Aunque éste término es moderno, se utiliza para designar a grupos que fueron propios de sociedades anteriores a la moderna a pesar de que hay diferencias muy profundas entre ésta última y las anteriores ya que estaríamos hablando propiamente de la casta,¹⁶ el estamento y la clase social moderna.

La organización de una clase es fundada por la unión entre miembros con un interés determinado, pero no es suficiente sólo la existencia de intereses comunes a todos los miembros, sino que es necesario que toda la clase se una a través de la organización en torno de esos intereses.

Por un lado, los intereses fundamentales de una clase son básicamente de carácter político y económico, de otro lado se vuelve un interés de la máxima importancia, la organización política que

¹⁶ "Muy a menudo las castas se caracterizan por las funciones sociales que sus miembros cumplen, en forma hereditaria o exclusiva. En el antiguo Egipto por ejemplo, existían grupos sociales que podían clasificarse como castas, y que se caracterizaban por funciones sociales específicas: los sacerdotes, los guerreros, los mercaderes, y los artesanos. Entre los hebreos, los miembros de la tribu leví cumplían de manera exclusiva la función sacerdotal. En la antigua Grecia los ascleplades, que remontaban sus orígenes al dios Esculapio, constituían una casta sacerdotal que transmitía de generación en generación los secretos del arte de la medicina. En el origen de las castas se encuentran frecuentemente diferencias raciales, pero también el desarrollo de fuertes diferencias sociales dentro de comunidades étnicamente homogéneas." Giorgio Bianchi, de: Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, pág. 222.

asegura la unidad de intereses y sirve para defenderlos o promoverlos.

La organización política lo es por si misma la asociación profesional o el sindicato, la unión de productores o de consumidores, que representan directamente los intereses económicos de los grupos que integran a la sociedad; pero la organización política por excelencia lo es el partido político, que es una unión que pretende defender los intereses de determinado grupo social a través de una actividad que le es muy propia y que lo define por principio como: **La Lucha por el Poder del Estado**. Ningún partido puede ser llamado verdadero partido político si no se propone como tarea fundamental la lucha por el poder del Estado. Si no lo tiene, busca conquistarlo; si ya lo tiene, trata de mantenerlo y fortalecerlo.

"Se ha dicho que la forma superior que adquiere la lucha entre las clases por sus respectivos intereses es la **lucha política**."¹⁷ Ningún grupo social puede contender con otro si no es proponiendo sus propios intereses como los que convienen más a toda la sociedad. Los intereses particulares de un grupo se presentan como los intereses generales de toda la sociedad y esto es cierto, tanto para los grupos dominados como para el dominante. Se comprueba así la importancia que tiene la lucha política como expresión de la lucha entre los diferentes grupos sociales.

En la sociedad moderna fundada en la libertad, el Estado no

¹⁷ Arnaldo Córdova. *Estado y Sociedad en el Mundo Moderno*, pág. 243.

puede identificarse formalmente con los intereses de un determinado grupo al grado de que como Estado se convierta en propiedad de este. Cuando el Estado preserva los intereses del o de los grupos dominantes, proclama los intereses de toda la sociedad, entendidos estos como intereses generales.

Ahora bien, ni los grupos sociales ni el gobierno resuelven ni pretenden resolver el divorcio entre el Estado y la sociedad, porque si desapareciera dicho divorcio, desaparecería la estructura del gobierno y del propio sistema capitalista.

Más bien el capitalismo tiene como base la separación de la sociedad y el Estado. Las clases sociales y la Administración Pública como estructuras de mediación, que comunican a la sociedad con el Estado y a este con la sociedad, no tienen como propósito solucionar su unidad sino por el contrario, evidencian el divorcio del Estado y la sociedad.

La escisión del poder ejecutivo y el legislativo derivada de la separación entre Estado y sociedad, son la proyección de funciones que requirió y que requiere el sistema capitalista para facilitar el desarrollo de las relaciones sociales de producción e intercambio, en donde se precisa de la división entre vida pública y vida privada. En estas condiciones el Estado ha hecho suyos todos los asuntos públicos, entre ellos la actividad política, con poca participación de la sociedad. Resulta así que el Estado es el que ejerce la exclusividad de ésta actividad.

Las clases sociales universalizan en el Estado a los individuos que conforman la sociedad sin que éstas clases sean clases políticas, lo que si hacen, es relacionar la individualidad de los miembros de la sociedad hacia lo general como lo es el Estado. Las clases sociales no son clases políticas¹⁸ toda vez que corresponden a la vida privada. Las clases sociales "no se incorporan como tales al Estado, ya que por éste hecho se convertirían en clases políticas." ¹⁹.

Tanto en la arena económica como en la arena política, los grupos dominantes luchan por seguir siéndolo y los grupos dominados luchan por dejar de serlo. Ya sea en uno o en otro aspecto, es imprescindible la participación de la sociedad mediante una democracia participativa, la cual quizá a empezado a rebasar la gestión del poder legislativo, de los partidos políticos y en general a los "representantes" de la sociedad y a los "líderes" de los gremios, sectores o grupos con un mismo interés.

¹⁸ Las diferentes acepciones de clase política son: "clase dominante, élite(s), elite del poder, elite gobernante, minorías dirigentes, liderazgo y otras, ...la abundancia de denominaciones ha añadido confusión a la profusión: se utilizan << distintas etiquetas >> para referirse al mismo concepto y la misma denominación comprende distintos conceptos." Pareto nos proporciona una definición del término: "Estas clases (los hombres clasificados según su grado de influjo y de poder político y social, o << las denominadas clases superiores >>) *constituyen una élite*, una << aristocracia >> (en el sentido etimológico: *aristos* = el mejor). Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de sus miembros componentes parecen estar evidentemente dotados con ciertas cualidades, buenas o malas, que aseguran el poder." y señala que cuando " están unidos los méritos y el poder, el equilibrio social es estable; cuando están desunidos, tiene lugar un desequilibrio que produce una circulación de las élites, son desplazadas por las << capaces >>, es decir por las verdaderas élites, y el ganador último, para Pareto, siempre es, en la historia, la élite capaz, no la élite en el poder." Giovanni Sartori. op. cit., págs. 182 y 185.

¹⁹ Omar Guerrero. op. cit., pág. 92.

Si la sociedad civil no participa en política ¿como se justifica una verdadera representación de la sociedad civil en el Estado sólo a través del poder legislativo, y como se legitima la representación de los diversos grupos o clases a través de los partidos políticos?

Fuera del ámbito privado, las clases o grupos sociales son representados por un partido político que pretende defender sus intereses a través de su actividad esencial que es la "lucha por el poder del Estado".

Luego entonces existe la lucha de clases²⁰ por el poder político sin que las clases sean políticas, esto es, trascienden a lo político sin integrarse al estado como clases, sino como delegaciones de clases organizadas en cuerpos políticos.

La lucha económica se da en la vida civil, por mejores salarios, prestaciones y horas de trabajo, conformada por intereses particulares. La lucha política de las clases que es la lucha por el poder del Estado, se da en la vida pública y tiene una connotación de interés colectivo.

Así podemos apreciar, por un lado a la sociedad que integra el proceso económico y por el otro, que trata de participar en el proceso político por lo que es importante observar y distinguir la

²⁰ Por un lado la lucha de clases se da dentro de la vida privada y viene a ser una lucha económica, por otro lado existe también una lucha de clases dentro de la vida pública, haciéndolo a través de los partidos políticos y que tiene como objetivo la lucha por el poder político o poder del Estado.

fuerza que ésta ejerce sobre el Estado, el grado y la forma en que lo lleva a cabo, que después de todo y en última instancia viene a ser la presencia de la sociedad en el Estado.

II LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.

La participación¹ de la sociedad civil se a vuelto un tema recurrente en los discursos del gobierno porque aquella, cada vez es más demandante pero no participativa en las decisiones oficiales y esto se manifiesta de maneras muy diversas dependiendo del sector social de que se trate.

Para señalar la **participación de la sociedad civil**, en las decisiones administrativas del Estado, se precisa determinar a que se le llama participación de la sociedad, las **formas** que ésta adoptaría y si realmente existen las condiciones para esa participación. O si sólo se esta tratando de confundir la acción demandante de la sociedad con el multicitado término de "participación".

Se puede considerar que para que halla una **participación de la sociedad**, debe de existir al interior de esta:

- a).- el convencimiento, mediante el conocimiento cognoscitivo;
- b).- la convicción y
- c).- la acción. Mientras no se reúnan estos tres elementos, la participación puede ser pasiva u oportunista;

¹ En realidad estaríamos hablando de las demandas de la sociedad ya que no se ha llegado a una participación consciente por parte de la sociedad en las acciones administrativas del Estado. Menos aún en la participación política, toda vez que "el uso pleno de los derechos del ciudadano no le garantizan una participación política, pues esos derechos quedan segmentados y alejados de los procesos efectivos de decisión." Jürgen Habermas. *Teoría de la Acción comunicativa*, pág. 495.

La participación pasiva:

Es cuando el ciudadano sólo se entera mediante la lectura o lo que escucha.

La participación oportunista:

Es cuando no existe una convicción en el ciudadano sino sólo una acción que puede manifestarse eventualmente.

La participación activa:

sólo se logra cuando el ciudadano mediante el conocimiento y la convicción, conoce las causas por las cuales quiere participar.

En cuanto a las formas convencionales de participación social² podemos señalar: al corporativismo (obrero, campesino y popular); a los partidos políticos; a las clases sociales y al Poder legislativo.

El corporativismo esta virtualmente aniquilado ya que durante el tiempo que se ha mantenido, nunca ha reivindicado los

² "Uno de los puntos medulares en el contexto de un Estado necesario, es que la administración pública tiene que replantear los modos de relación que tiene con la ciudadanía. Es un replanteamiento que tiene por objeto dejar atrás las relaciones de clientela política, las cuales fomentan privilegios de clase, corporativos o gremiales. En una situación así, se gobernaba no a ciudadanos, sino a grupos, camarillas o cotos de poder favorecidos. Se proporcionaban servicios con criterio discrecional y se impedía que la igualdad se reconociera como una de las condiciones fundamentales de la sociedad civil." Ricardo Uvalle Berrones, *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, pág. 110.

derechos ni de los trabajadores, ni de los campesinos, ni de los sectores populares sino que más bien se hizo de éstos un clientelismo político resultando una participación condicionada y en el mejor de los casos oportunista.

Los Partidos políticos de oposición,³ es claro que dirigen sus objetivos y esfuerzos hacia la conquista del poder político⁴ pero mientras no lo logren, están limitados para poder modificar las políticas gubernamentales por lo que la participación de la sociedad a través de los partidos puede ser activa pero poco eficaz para una reivindicación de la sociedad en su conjunto.

Los grupos sociales de presión y de interés como se ha visto con anterioridad, mantienen por un lado una lucha económica y por el otro una lucha política haciendo siempre precisamente desde la posición de grupo y no con una perspectiva global, pero cada uno de estos grupos se convierte en el interlocutor de los miembros que lo conforman aunque un alto porcentaje de sus miembros prefieren mantener una participación pasiva, con respecto a las acciones del gobierno.

³ Aquí no se considera al partido en el poder ya que este centra sus acciones de acuerdo a la política del gobierno en funciones.

⁴ Cuando un partido político no ha logrado el poder, se mantiene como oposición minoritaria y tiene como valores a: la honestidad; el acercamiento con la sociedad para apoyarse en ella; el trabajo para la comunidad; la supremacía del interés general; la práctica de los principios que rigen a su partido y la unión entre sus miembros, pero cuando logra obtener el poder político, ya existen otros valores o mejor dicho otros intereses susceptibles de repartir entre sus dirigentes siendo este motivo, la causa de desacuerdos y desunión por el reparto de los privilegios que da estar en el poder, pasando a último término el beneficio social. Es por esto que el sistema de partidos actualmente es muy cuestionable por lo que a la sociedad ya no le interesa afiliarse a estos más bien los esta rebasando y empieza a gestionar sus demandas sin intermediarismos.

El poder legislativo al no cumplir cabalmente con su cometido que en teoría es el de representar a la sociedad en su conjunto, ha permitido una sobre posición del ejecutivo, permitiéndole a éste eliminar sus facultades, y la posibilidad de que la sociedad manifieste sus preferencias mediante esta institución ante el Estado, por lo que ha ocasionado que no se tome en cuenta a la sociedad civil al momento de legislar y en consecuencia tampoco podrá influir en las acciones que lleve a cabo el poder ejecutivo.⁵ o el mismo Estado.

Al poder legislativo no se le podrá considerar como una forma de participación de la sociedad mientras no exista una verdadera separación de poderes y éste haga valer sus facultades y atribuciones ante el ejecutivo, es por esto que vale la pena observar como se ha mantenido la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo desde su origen para tener una idea más clara de la sobre posición de uno sobre el otro alternativamente como se anota en el siguiente apartado.

⁵ Una demostración en este sentido, fue la invasión y toma de las instalaciones por 8 horas de la Cámara de Diputados (Palacio Legislativo en San Lázaro, D.F.), "por 35 organizaciones populares entre las que se encontraban Conamup, Asamblea de Barrios, Unión Popular Nueva Tenochtitlan, Amanecer Arenal, etc., el día 18 de Agosto de 1993 en donde participaron alrededor de 6,000 personas para presionar a los diputados a que deroguen la ley inquilinaria", sin necesidad de enarbolar la bandera de ningún partido político, sino como movimientos sociales que quieren ser escuchados y tomados en cuenta. No se descarta cierta implicación política en esta manifestación pero esta claro que es una gran movilización que no puede pasar desapercibida. *El Financiero*, Ago. 19, 93.

2.1. PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO.

La distinción entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo surge en el momento en que el Estado se separa de la sociedad civil, esta división de poderes obedece a la división del trabajo que requirió el naciente capitalismo para impulsar un sistema de libre intercambio mercantil, observándose que en la historia de ambos poderes siempre ha existido la modalidad de predominio de uno de ellos. Cuando ha sido el Ejecutivo quien ha ejercido el predominio, esto con frecuencia significa que existe una intervención específica de lo político sobre lo económico, y va a suceder una transformación a la inversa en las funciones del Estado cuando hay un desplazamiento del predominio hacia el Legislativo, en donde ahora las diferenciaciones de las formas de intervención se ejercen de lo económico sobre lo político.

Estos desplazamientos de predominio de un poder a otro son formas de Estado que reflejan las relaciones de éste con el campo de la lucha de clases o grupos de interés, es decir las relaciones del Estado y la existencia de las relaciones sociales y económicas.

La fundamentación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo esta basada, en que concentra la relación del Estado con la lucha económica y la lucha política de clases⁶.

Se puede apreciar ya desde la monarquía absoluta del siglo

⁶ Córdova señala que "la forma superior que adquiere la lucha entre las clases por sus respectivos intereses es la lucha política". Arnaldo Córdova. op. cit., pág. 243.

XVIII, primero el predominio del **poder Ejecutivo** teniendo como prototipo al monarca absoluto, con un sistema totalmente centralista⁷. En un principio el Estado absoluto⁸ fue el mejor aliado de la burguesía, por un lado para abatir las rémoras feudales representadas por la Aristocracia Terrateniente, y por el otro para impulsar la actividad económica ya que esto le representaba al Estado una fuente importante de ingresos al imponer y cobrar impuestos.

Cuando la burguesía llevó a cabo su propósito con la ayuda que le brindó el Estado, eliminando las reminiscencias feudales y después de obtener la fuerza económica de la sociedad civil, entonces aspiró a lograr obtener el poder político para ejercer su dominio de clase, surge así una disputa por el poder político entre el Estado centralista y la burguesía, dándose un enfrentamiento de fuerzas antagónicas.

⁷ "La creciente centralización de la administración pública no sólo es válida en países con tradición centralista, por ejemplo Francia y México, países donde el presidencialismo ha sido la síntesis histórica del siglo XX, sino en el parlamentarismo, por excelencia: Inglaterra. El proceso de centralización fue perfectamente observado por John Stuart Mill durante la segunda mitad del siglo pasado, lo que permitió formular la histórica proposición de abolir las juntas y comités poliarquicos e incorporar, plenamente y con toda su vitalidad, los organismos jerárquicos articulados al naciente servicio civil británico." Ricardo Uvalle Berrones. *El Gobierno en Acción*, pág. 12.

⁸ "La obra de *La République* (1576), de Bodin, es considerada generalmente la primera exposición sistemática de la teoría secular del absolutismo. Pero su *maiestas*, a pesar de ser un poder por encima del derecho positivo, está aún sometida al derecho natural y divino. Por lo tanto, la teoría de la soberanía del Estado de Bodin no exige un monarca absoluto no sujeto a ley alguna. Para ello es necesario esperar hasta Hobbes. El término << absolutismo >> comenzó a utilizarse en su sentido moderno y fué acuñado (como sustantivo) en el siglo XVIII. Así pues, en su significado moderno el poder absoluto del absolutismo denota un poder liberado de controles, *sin frenos*: un ejercicio del poder sin limitaciones, discrecional. Sin embargo, el concepto debe gran parte de su concreción al hecho de que lo asociamos con las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII que eran todavía Estados patrimoniales, es decir, considerados propiedad del monarca. De ahí que si el término << absolutismo >> se aplica a los momentos actuales habrá que preguntarse por las otras condiciones -aparte de la concepción patrimonial del Estado- que facilitan o indican la existencia del absolutismo." Giovanni Sartori. op. cit., pág. 238.

El Estado absoluto fue capaz de eliminar al sistema feudal porque había concentrado para sí el poder político, cosa que ni la sociedad ni la burguesía tenían. Con el poder político el Estado absoluto tenía todas las condiciones en lo político y lo económico para reglamentar y dirigir la conducta de la nueva sociedad civil capitalista, que surge sobre las cenizas del feudalismo.⁹

La burguesía que ambicionaba el poder político estaba en desacuerdo con el Estado absoluto centralista, no sólo porque le impedía conquistar el poder político sino porque tenía que pagar gravámenes muy fuertes para el sostenimiento del aparato estatal.

El Estado absoluto concentraba el poder político en una sola persona, que era el monarca, con poderes omnímodos en lo político y lo económico, así su voluntad prevalecía como obligatoria para todas las clases de la sociedad civil.

La sociedad civil evolucionó a la misma velocidad del nuevo sistema de intercambio mercantil, de tal suerte que la circulación de las mercancías tuvo un movimiento vertiginoso, dando a la clase dominante un gran enriquecimiento. Recordemos que al principio el Estado absoluto ayudó a la burguesía para que surgiera y se desarrollara, eliminando al sistema feudal. Después de este logro,

⁹ "Modificadas las relaciones de producción del sistema esclavista y liberadas las fuerzas productivas, en el feudalismo el propietario de los medios de producción es el señor feudal sometiendo a su voluntad a individuos que habitan en sus dominios (feudo); siervos y vasallos están obligados a trabajar para él. Los primeros se encuentran ligados a la tierra, disponen de un predio que les ha sido asignado y en él trabajan para su beneficio." Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 84.

la burguesía se lanzó a la conquista del poder político en contra del propio Estado, en primer lugar, para expandir su hegemonía de clase y en segundo, para sacudirse la carga pesada de los fuertes impuestos que tenía que pagar y para esto era necesario derribar ese obstáculo, es decir tenía que derribar a su antiguo protector, al Estado absoluto.

Si para la burguesía, los impuestos que tenía que pagar le resultaban onerosos, para el resto de la sociedad le resultaban todavía mucho más onerosos, lo que causó un descontento generalizado.

El monarca gozaba de poder y privilegios casi ilimitados parecidos a los que el mismo Estado absoluto había combatido tiempo atrás en el sistema feudal. El Estado absoluto logró un fuerte control sobre los individuos y sobre las prácticas políticas, llegando a ser un gobierno arbitrario que abusó del poder público.

El Estado absoluto mantenía limitada a la sociedad civil pero esto no fue ningún obstáculo para que la burguesía abandonara su proyecto de dominación política, además de lo económico, que ya tenía. Así se pone a la cabeza de la sociedad civil para derrumbar al poder monárquico o Estado absoluto.

Apoyada por la sociedad, la burguesía derrumba al poder monárquico, como consecuencia de la arbitrariedad que ejercía en la sociedad. Para esto llevo a cabo una revolución política apoyada por las clases sociales desposeídas mediante una alianza, ya que las clases marginadas también estaban en contra del poder monárquico o Estado

absoluto sin saber que a partir de ese momento la burguesía sería quien empezaría a dominar a la sociedad.

Así la burguesía lleva a cabo su proyecto, derrocando primero al sistema feudal (Aristocracia Terrateniente) y luego al Estado absoluto (monarquía absoluta) para erigirse como clase dominante. Después de esto gobernara sin ningún obstáculo al resto de las clases sociales ya que eliminando al Estado absoluto, no hubo nadie que se le opusiese.

"Este proceso duro casi doscientos años, del siglo XVI al XVIII, y a partir de éste último, el régimen político cambia del absolutismo a la era del Estado liberal."¹⁰ Este régimen se basa en un fortalecimiento del poder legislativo, sobre el ejecutivo.

Con el Estado liberal ahora los individuos van a tener bien protegidos sus derechos y propiedades, mismos que el anterior régimen había reprimido y había hecho prevalecer la voluntad política del monarca, ahora predominara la racionalidad política (el parlamento).

La clase dominante necesitaba su libertad y la de los individuos para producir y comerciar. "Seguridad para que la acumulación del capital no fuese amenazada por ningún estallido social. Propiedad para acrecentar su egoísmo y ganancias. Igualdad

¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones. *El Gobierno en Acción*, pág. 126.

para que los individuos se sacudan de los lazos feudales y así participen en el intercambio mercantil...",¹¹ en realidad no se buscaba acabar con las diferencias de clase en la sociedad sino destruir una clase (aristocracia terrateniente), para fortalecer a otra (la burguesía).

Esto se debe a que en la Revolución Francesa de 1789 fueron proclamados los derechos del hombre como la llave que utiliza la burguesía para entrar a dominar el terreno político y en lo fundamental el liberalismo político y económico.

Mientras que los individuos sean libres podrán disfrutar plenamente de sus derechos, pero también promueven el libre intercambio de las mercancías y una gran comercialización de estas y no como en el sistema feudal en donde la economía era cerrada. De esta manera el Estado ya no podía ser una amenaza ni un obstáculo para las libertades civiles y su función deberá consistir, en garantizar la propiedad y la seguridad de los individuos, para que haya orden y paz y de esta forma expandir las condiciones materiales de producción.

Ahora la actividad mercantil queda en manos de la burguesía haciéndose total dueña del poder económico además de detentar el poder político, es así como surge el **Estado Liberal**, en donde se establece la dominación de esta clase sobre el resto de la sociedad a través del poder legislativo.

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones. Idem.

Es aquí donde observamos un desplazamiento del poder político de el Ejecutivo hacia el Legislativo, lo que significa el predominio de lo económico sobre lo político¹², conformándose el Estado liberal mediante el fortalecimiento del poder legislativo.

Recordemos que cuando el poder ejecutivo es quien ejerce el predominio, esto evidencia un predominio de lo político sobre lo económico y será el jefe del ejecutivo, quien concentre un gran poder político.

¹² En la historia de los poderes Ejecutivo y Legislativo siempre ha existido la modalidad de predominio de uno de ellos sobre el otro, cuando es el ejecutivo quien ejerce el predominio, esto significa que hay una intervención de lo político sobre lo económico y sucede a la inversa cuando es el poder Legislativo quien mantiene el predominio, "las formas diferenciales de articulación de lo económico y de lo político, características de las formas de Estado, se reflejan pertinentemente en la relación del legislativo y del ejecutivo." Nicos Poulantzas. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, pág. 405.

2.2. EL PODER LEGISLATIVO COMO BASE DEL LIBERALISMO O ESTADO LIBERAL.

El Estado liberal tiene por esencia el fortalecer al poder legislativo, para ejercer un predominio de lo económico sobre lo político. El parlamento o poder legislativo por ejemplo, mantiene una superioridad sobre el poder ejecutivo en el siglo XVIII. La burguesía defiende su interés político y hace del Estado liberal un Estado de Clase, aunque ante la sociedad no se presenta como tal sino que se erige como el representante del "interés general".

Proclamando los derechos del hombre y la igualdad de los individuos ante la ley, el Estado liberal busca la igualdad de los individuos mediante el cumplimiento de las leyes que el ha creado, pero no la igualdad económica entre estos, más por el contrario el Estado liberal reproduce el antagonismo de clases del sistema capitalista, teniendo como función principal la reproducción de la desigualdad social, pero no con la estructura de un "Estado monárquico, sino con la bandera de la libertad, la igualdad y la seguridad.

De este modo el carácter universal se finca en que la **racionalidad política** es la que impera, al formular las normas jurídicas y políticas de la sociedad y de esta manera se destierra de las mismas el carácter discrecional y arbitrario que prevalecía con la

monarquía absoluta"¹³.

Al ser eliminadas las prácticas feudales de servidumbre, para el estado liberal existen los individuos libres y privados, con lo que la sociedad civil adquiere un carácter esencialmente mercantil, encauzando la circulación de las mercancías hacia la libre competencia, ésta va a fungir como el motor que impulsa la actividad mercantil, por lo tanto lo será también de la acumulación del capital.

Primero con el Estado absoluto y después con el Estado liberal, se observa una mayor claridad en la separación entre vida pública y vida privada, de otra manera no podría gestarse ni desarrollarse el sistema capitalista que tiene como necesidad para reproducirse, la de individuos libres que multipliquen la circulación de las mercancías, reforzando el intercambio mercantil y a la vez la hegemonía de la clase dominante. En el Estado liberal el ejecutivo fue debilitado y relegado en el plano político para fortalecer de manera extraordinaria al parlamento, y fue este quien reglamentó a la sociedad civil.

La república parlamentaria (Estado liberal) dejó atrás y en la derrota a la aristocracia terrateniente (feudalismo) y a la monarquía absoluta (Estado absoluto), para ser esta quien establezca las directrices políticas que son las directrices de la clase dominante.

¹³ Ricardo Uvalle. *El Gobierno en Acción*, pág. 128.

El poder ejecutivo quedó precisamente subordinado al poder legislativo mediante una vigilancia permanente de este. El legislativo ostentó ese poder político porque se lo había conferido la clase dominante, no por una graciosa concesión sino para que sea éste el guardián de sus intereses políticos y económicos.

En estas condiciones el poder ejecutivo aparecía ante la sociedad civil como la imagen misma del desaparecido Estado absoluto que fue encabezado por el monarca, quien había coartado arbitrariamente las libertades de los individuos, un poder monárquico que la sociedad civil había combatido para apoyar al Estado liberal, aún cuando éste no persiguiera la igualdad económica de los individuos, sino implantar su completa hegemonía de clase dominante sobre el resto de la sociedad civil. Este hecho no le dio al poder ejecutivo ninguna forma de acción para fortalecerse.

Resulta así que la soberanía popular¹⁴ o democracia política proclamadas por el Estado liberal, fueron un proyecto político de y para la clase dominante.

¹⁴ "¿Cómo puede el pueblo, como quiera que se entienda y defina, ser el detentador efectivo del poder? Como es obvio, el derecho nominal al poder no resuelve el problema de la soberanía popular. Las monarquías seculares, en su lucha con la iglesia, afirmaron su independencia sustituyendo la fórmula *omnis potestas a Deo* el poder deriva de dios, por la de *omnis potestas a populo*, todo el poder dimana del pueblo, recurriendo así a una justificación democrática. Esta fué empleada por Marsilio de Padua, el principal proponente medieval del concepto de soberanía popular, en defensa de Luis de Baviera y de la supremacía imperial. Pero si Marsilio se apoyaba en la soberanía popular para sostener al imperio frente a la iglesia, más tarde los Jesuitas utilizaron el mismo principio para luchar con los monarcas absolutos. Y la cuestión es que el derecho al poder es poco más que una atribución nominal, que un poder nominal." "La elección debe ser una elección libre. Así como la representación sin votantes posee escaso significado, la votación sin una elección libre no puede traducirse en un gobierno representativo, y se convierte en la renuncia periódica de un pueblo a 'su soberanía'" Giovanni Sartori. op. cit., págs. 52 y 54.

El poder legislativo se convirtió así en el centro de las decisiones políticas y el ejecutivo paso a segundo término sólo como el encargado del orden público y de la soberanía nacional, y será el ejecutivo también, quien elabore y estimule las condiciones materiales y sociales que hagan posible el intercambio mercantil, así llevará a cabo la aplicación de las directrices marcadas por el legislativo.

La división de poderes¹⁵ tuvo como finalidad la de debilitar al ejecutivo representado por el monarca, por lo tanto el Estado liberal a través del parlamento evoca el principio de la individualidad, es un Estado que equipara jurídica y políticamente a los individuos en calidad de ciudadanos, fomenta la circulación de las mercancías como la base del intercambio mercantil, postula la democracia burguesa y el sufragio popular, significando lo opuesto al poder monárquico.

El parlamento como representación política de la sociedad en el Estado, estaba conformado por los delegados de las clases sociales y será la clase dominante, la que asegure el predominio de su sistema, en éste caso, será la clase capitalista la que asegure la hegemonía bajo el esquema liberal.

¹⁵ Actualmente "el criterio de división de poderes es una abstracción que se utiliza para designar las funciones fundamentales a cargo del Estado, toda vez que en la práctica el poder es indivisible, pues precisamente el Estado como unidad de ordenación económica, legal y política es el que da unidad al poder soberano, del que es depositario natural y en el cual se apoya para efectuar su acción. Por tanto, sólo hay poder estatal. En todo caso es más conveniente hablar de una división en cuanto a la esfera de competencias en que se manifiesta dicha acción. Así se pueden señalar tres principales áreas de actividad estatal en las que se efectúan funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial." Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 114-115.

Al pasar a un segundo plano el poder ejecutivo, la Administración Pública quedo muy limitada y no sólo eso, sino que va a estar vigilada muy de cerca por los miembros de la asamblea representativa del legislativo, impidiendo que realice tareas relevantes en relación con la sociedad civil.

Al quedar inmovilizado el ejecutivo por el legislativo, éste garantiza su *status* a través de vigilar al ejecutivo mediante los consejos de asesores, exigiendo que los funcionarios de la burocracia sean nombrados conforme a su capacidad, aptitudes y méritos, de ésta manera mantiene un control político y el mando del Estado liberal, estableciendo las normas generales de la sociedad civil y gobernará en nombre del interés general.

El poder legislativo como centro de poder político, va a reafirmar su supremacía sobre el ejecutivo en la república parlamentaria, de esta manera la clase dominante consolida su hegemonía para conducir a la sociedad civil.

Es ya a partir de la división de poderes, cuando surge una rivalidad entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con el Estado absoluto es el ejecutivo en la persona del monarca, quien mantiene el poder político. La relación entre el Estado y la sociedad civil será de una influencia que va de lo político a sobreponerse a lo económico.

Con el Estado liberal el poder legislativo, tiene la

supremacía sobre el ejecutivo y el gobierno será de carácter parlamentario, pero en la medida que el legislativo se apropia de la administración pública, deja de ser un gobierno parlamentario y por su abrumadora intervención, se convierte en un gobierno congresional, quitándole al ejecutivo las funciones administrativas que por naturaleza le corresponden. Es aquí cuando se observa un predominio de lo económico sobre lo político, debilitando cada vez más al poder ejecutivo.

Lo anterior demostró, que en las ocasiones en que el legislativo ha tenido la superioridad sobre el ejecutivo, aquel ha multiplicado los conflictos al interior de la sociedad civil puesto que no tiene la capacidad de administrar ni de equilibrar las fuerzas e intereses de la sociedad a pesar de que el legislativo exagero su control creando un gobierno congresional, es decir un gobierno que quiso controlar todo desde el poder legislativo. Ni en el pasado y menos ahora, el legislativo debe de sobreponerse al ejecutivo, sino ser el contrapeso que haga que se escuche la voz de la sociedad desde las cámaras, lo que significaría que se escuche al interior del Estado, con la finalidad de que se mantenga un Estado Nacional.

Así se observa que desde sus orígenes, el legislativo y el ejecutivo han mantenido una rivalidad que ha ocasionado una sobre posición de uno sobre el otro, por lo que resulta importante el logro de un equilibrio real entre ambos, llevando a cabo las atribuciones que a cada uno le correspondan y responder así a un verdadero bienestar de la sociedad civil y se convierta así el legislativo en un

importante interlocutor de la sociedad civil ante el Estado hecho que en la actualidad aún en México no se ha logrado.

Al revisar en el presente capítulo al corporativismo, los partidos políticos y al poder legislativo como posibles formas convencionales de participación social en México, ha quedado de manifiesto que estos no son medios suficientemente objetivos para una participación de la sociedad en las decisiones administrativas o políticas del Estado, en realidad más bien han ejercido funciones de control a favor del este.

En este contexto, quedan aún sin satisfacer las expectativas de la sociedad en cuanto a su participación, sin que hasta el momento se establezcan canales tangibles que capitalicen el potencial participativo o demandante de la sociedad. En parte el gobierno lo asimila y da respuesta a ello pero no en su totalidad, es por esta razón que la puesta en marcha de una **democracia participativa**, resulta impostergable para obtener un resultado en beneficio de la sociedad.

2.3. *DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.*

El predominio político del Poder Ejecutivo¹⁶ o del poder legislativo en cualquier momento y espacio ha tenido un interés en común que consiste en mantener un gobierno que favorezca a los grupos dominantes, es decir ya uno o ya otro, a su manera garantizan salvaguardar los beneficios de los grupos de interés y en éste sentido, es el ejecutivo quien lo lleva a cabo más efectivamente, pero cuando la clase dominante siente que el ejecutivo no defiende su interés de clase, aquella acrecienta el poder político del poder legislativo para que supedite al ejecutivo y defienda sus intereses.

Cuando el ejecutivo detenta el poder político, mantiene una autonomía relativa con respecto de la clase dominante y de la sociedad en su conjunto, así la clase dominante se somete porque es una manera de garantizar sus intereses, es por eso que el resto de la sociedad civil debe incrementar cada vez una mayor participación en las decisiones administrativas, lo que significa tener que influir en las decisiones políticas del Estado, para empezar a hablar de

¹⁶ "El Ejecutivo se manifiesta en tres niveles de gobierno, (federal, estatal y municipal) aún cuando el nivel federal es el poder Ejecutivo por antonomasia al tener una cobertura nacional y ser el representante nato del Estado, el ejecutivo local, identificado en algunos países como provincial o departamental, corresponde el manejo de una entidad federativa o región determinada dentro de la nación que se trate, además de un ejecutivo municipal o de condado, que se refiere a una parte de la región identificada como estado, provincia o departamento, según sea el caso. En nuestro Estado de derecho, bajo un régimen de naturaleza presidencial, el poder ejecutivo constituye la figura más sobresaliente y no sólo tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública, se considera jefe de Estado, y tiene injerencia en materia legislativa y judicial. Este poder se deposita para su ejercicio en un sólo individuo al que se denomina Presidente de la República quien además de ser el responsable de la administración pública, es el jefe supremo del ejército y la armada, tiene facultad reglamentaria para dictar reglamentos derivados de leyes generales y ejecutar su cumplimiento y es jefe del partido en el poder. Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 115.

democracia¹⁷.

La democracia se ha ido gestando de diferentes maneras en las sociedades contemporáneas, tal es el caso de la **democracia de masas**, como lo planteo Weber, teniendo como opuestos a las organizaciones de masa vs. la burocracia estatal. Esto se explica si vemos como las grandes organizaciones de masa gremiales, políticas, asociaciones patronales, sindicatos y partidos, fueron ampliando el ámbito local o regional¹⁸ abandonando la mera finalidad electoral, pasando de ser los pequeños movimientos reivindicativos de trabajadores de una empresa particular, a conformar las grandes confederaciones de obreros, campesinos o colonos.

Por su parte la **democracia representativa** ha funcionado mejor en los países con una tradición democrática en donde los representantes de la sociedad se responsabilizan por el bienestar de ésta y se convierten en verdaderos interlocutores de las demandas sociales ante el Estado, pero al ampliarse el universo del capitalismo, se amplia también el conflicto de grupos de interés y el Estado necesita atemperar los embates cada vez mayores, de las fuerzas

¹⁷ Aún cuando la democracia no resuelve los grandes problemas sociales, sí sienta las bases para una sociedad más justa y más racional.

¹⁸ Un ejemplo de las dimensiones que ésto puede alcanzar es la idea de la unión de los sindicatos nacionales de la Coca Cola o de cualquier otra empresa transnacional de todos los países del continente americano, significaría que una huelga general paralizaría la producción de todo el continente americano de la empresa de que se trate. Actualmente "los sindicatos de Campbell's Soup Co. de Estados Unidos y México, han establecido planes comunes para lograr mejores términos de contrato para los trabajadores de ambos lados de la frontera que laboran para la misma compañía, en Estados Unidos es el Comité de Organización Laboral de Trabajadores Agrícolas de la AFL-CIO con sede en Ohio y en México el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas (SNTA), con sede en Guasave Sinaloa afiliada a la Confederación de Trabajadores de México." El Financiero, pág. 24, Agosto 23, 1993.

sociales en donde se debate la cuestión de la democracia y del bienestar social.

Para atenuar tales conflictos, la administración pública desarrolla un papel primordial, apoyándose a través de innovaciones tecnológicas para mantener la organización, planificación y reglamentación del capital por parte del Estado, que permita resolver la crisis, impidiendo que se generalice de manera global. El Estado y la administración pública entonces deben estar en condiciones de ampliar la participación social tanto en lo administrativo como en lo político, mediante una **democracia participativa**, sin que la integración del sistema productivo (crecimiento económico redistribuible) y la integración socio-política (disminución del conflicto social), vayan a ser una dominación de la sociedad por la burocracia.

¿Porque se plantea una democracia participativa? esto es por un lado, porque los grupos de presión y de interés son quienes negocian los contratos laborales en donde no sólo se negocia el precio de la fuerza-trabajo, sino además un conjunto de condiciones laborales, sociales y hasta ideológico-políticas, en donde ya no se da un libre contrato de fuerza-trabajo entre patrón-individuo sino mediante contratos colectivos de trabajo¹⁹ sustentados por los

¹⁹ La actual situación laboral que vive el país hace que se vivan constantemente demandas ya sea por mejores salarios, reinstalaciones o por pagos de indemnizaciones, tal es el caso de los trabajadores petroleros despedidos que hicieron un plantón durante un año en la plaza central de la ciudad de México y después en la misma torre de Pemex, donde el personal quedó atrapado en sus oficinas por varias horas. (El Financiero, Agosto 20, 1993, pág. 5A).

gremios sindicales o grupos de interés. Esto no significa que estos van a actuar siempre en beneficio de la sociedad²⁰, pero en la medida que haya mayor participación ciudadana mayores serán los beneficios sociales.

Cada vez se ven una mayor cantidad de mítines de diversa índole protagonizados por campesinos, productores agrícolas, obreros, maestros, estudiantes, colonos, partidos políticos etc., que plantean problemas de grupo y no individuales, esto les da mayor capacidad de negociación, por la presión que ejercen con dichos movimientos, que van más allá de las tradicionales huelgas.

En las ocasiones en que el Estado intervenía en todo el proceso productivo, requería para ello de una expansión cada vez más numerosa de funcionarios para lograr el desarrollo económico, es decir

²⁰ "Resulta difícil pensar en el establecimiento de una voluntad autónoma de la sociedad o una 'sociedad autoconduiva' porque los poderosos grupos de interés tratarán de cosechar ventajas para sí, obstruyendo cualquier automejoramiento oportuno y viable para su sociedad. Entonces no se deben tampoco encubrir los defectos de las sociedades existentes al mencionarlas como más racionales y más capaces de aprendizaje de lo que es su justa dimensión." Karl W. Deutsch. op. cit., pág. 22. Es importante no perder de vista tampoco la conciencia social ya que esta "puede ser falsa conciencia, del mismo modo que la verdadera personalidad de un hombre puede resultar muy diferente de lo que el piensa que es. Análogamente, al aplicar símbolos y realimentaciones adecuados a aspectos seleccionados de su comportamiento, los grupos o naciones pueden llegar a concebir ideas muy engañosas sobre su propio carácter." K. W. Deutsch. op. cit., pág. 129. Por su parte Aguilar Villanueva señala que "en realidad, con excepción de los neoconservadores, todos están de acuerdo, por diversas razones, en no aceptar la capacidad de autoregulación y autorealización de una sociedad civil de relaciones de producción capitalistas, dejada sólo a sí misma. Sin embargo, con respecto a las posibilidades de racionalización de la sociedad por parte del Estado de derecho y de administración social, dentro del cual se inserta el hecho de la administración pública, no hay acuerdo. El problema capital, parteaguas en este tema es en rigor la conceptualización teórica de la "crisis" o "defecto de construcción" (C. Offe) del capitalismo, más precisamente, la conceptualización del lugar y de las causas de crisis, así como la de su alcance y magnitud. Y en conexión con esto, dada la activa inserción del Estado en las relaciones de producción, la definición de la capacidad, del ámbito de capacidad y de las modalidades por parte del Estado para evadir la crisis y para realizar la sociedad, reactivando la productividad del trabajo y el aumento de la riqueza social ("integración sistémica" del sistema de producción) y resolviendo en plazos el conflicto social ("integración social" de las clases y grupos sociales)." Luis Aguilar Villanueva. op. cit., pág. 62.

un incremento de la burocracia. Cuando el desarrollo del sistema productivo de la sociedad sólo se basa en procedimientos tecnológicos y se institucionaliza, se corre el riesgo de que la sociedad se burocratice, esto depende de el grado de complejidad y especialización de la producción social²¹, la sociedad contemporánea mantiene un carácter científico y tecnológico en la producción social.

Este desarrollo tecnológico es a lo que Weber llamó "racionalidad", la racionalidad formal va a ser el cálculo de la integración de todos los elementos participantes en la producción económica y también en la producción política, pudiendo prevenir con anticipación sus efectos. Esta racionalidad basada en la tecnología, sólo adecúa la idoneidad de los medios para los fines de la manera más eficaz, pero deja de lado los fines en el sentido de valores, expectativas e ideales socialmente aspirados.

Por lo que habrá que tomar en cuenta que cuando los problemas prácticos se convierten en cuestiones técnicas, la racionalidad mantiene una capacidad exclusiva de implantar como fines, lo que en realidad sólo son los resultados de análisis controlados. Es por esto que, si la sociedad aceptara poner en práctica sólo lo técnico de la racionalidad, podría caer en una completa despolitización.

²¹ Según el materialismo histórico "en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes a su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social." Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 79.

Lo anterior aunado al intervencionismo estatal que sobrepone una administración pública de masas²² sobre una política pública de masas²³, tiene como consecuencia la disolución de la voluntad política de la sociedad y en lugar de ésta, el fortalecimiento de la voluntad del personal administrativo, de tal suerte que si la tecnología se convirtiera en fines sociales, estaríamos hablando de una tecnocracia en lugar de una democracia.

Desde luego que es importante prevenir o disminuir los riesgos de la crisis del crecimiento económico que atiza los conflictos sociales, manteniendo y aún más, incrementando las condiciones de estabilidad del sistema económico-social, de ahí la necesidad del uso de una racionalidad técnico-administrativa, para asegurar una producción y reproducción sociales. Se hace necesario pues, llevar a cabo una planificación y administración científico-tecnológica para estar en condiciones de controlar los recursos y comportamientos naturales y humanos con objeto de alcanzar la eficacia y eficiencia administrativas.

²² La administración pública de masas viene a ser la "tendencia al control total sobre las condiciones de producción social para poder lograr la racionalización de la sociedad (el crecimiento de la riqueza disponible y la marginación social), la satisfacción universal de las necesidades y la pacificación universal, no es sino el anverso del oscuro reverso de la despolitización masiva y programática. La racionalización exige, para poder desplegar su eficacia ordenadora, el control universal y por ende la subordinación universal al centro de dirección." "En donde no se producirá una discusión pública y política de la deseabilidad o preferibilidad social sino que las metas técnicas se convierten en los fines sociales haciéndose a un lado la voluntad política de la sociedad sustituyéndola por la voluntad del personal administrativo sobreponiendo a la tecnocracia sobre la democracia." Aguilar Villanueva L., op. cit., pág. 70.

²³ Se entiende por política pública de masas a la atención de los problemas prácticos de la sociedad donde entra en función "el carácter público de la política (J. Habermas)", que considera la voluntad política de la sociedad como fin, sometiendo a una discusión pública que tenga como finalidad a la democracia por encima de la tecnocracia.

Ahora bien esta tendencia del control total sobre las condiciones de producción y reproducción social, trae aparejada la despolitización masiva y programática de la sociedad civil, esto viene a ser la subordinación total hacia el centro de dirección como requisito, para que la racionalidad (tecnocracia) pueda estar en condiciones de desplegar su eficacia ordenadora.

La racionalidad por su capacidad científica de control de la sociedad, puede calcular las magnitudes posibles del crecimiento económico, de la redistribución posible y así también de la disminución del conflicto social y para llevarlo a cabo puede dejar de lado toda discusión política y pública de los fines deseados por la sociedad, porque para la racionalidad los fines sociales simplemente son los fines técnicos.

Entre mayor sea el intervencionismo estatal, éste exige una mayor despolitización de la sociedad, lo que significa alejarse de la democracia. Por eso Weber propuso una administración racionalizadora, pero evitando el autoritarismo burocrático que de ella podría derivarse, rebasando desde ese momento a la teoría que señaló que la inestabilidad social se centra en las relaciones de producción entre capital y fuerza-trabajo, Weber señaló más bien como objeto de estudio, a las relaciones políticas entre **burocratización estatal y democracia de masas**. Para este binomio, debía tenerse en cuenta una fórmula directamente proporcional que cuando aumente una, también aumentara la otra y cuando disminuya la primera, también lo

haga la segunda.

La administración pública contemporánea debe basarse en el principio de estabilidad de la sociedad en condiciones óptimas de operación, pero que no debe ser "a condición de una despolitización masiva de la sociedad: ni de el predominio de la administración pública de masas sobre la política pública de masas, ni de la tecnocracia sobre la democracia."²⁴

Como se ha señalado, el sistema de producción capitalista necesariamente genera crisis económica y conflicto social, por lo que su inestabilidad estructural va a ser permanente y pretender una administración total de la sociedad, sería mediante una administración autoritaria y/o represiva. Contrario a esto, la administración pública en la praxis debe llevar a cabo una racionalidad administrativa en base a fines y valores a los que debe responder con eficacia.

Es la actividad política la que va a determinar esos fines y valores socialmente deseados, pero ¿como los va a determinar sin atender las luchas y los conflictos sociales?, es en éste sentido que la participación política de la sociedad, es la que podría impedir que la racionalidad tecnológica proyecte como fines sociales sólo las metas técnicas que puede calcular en determinado momento.

Es decir, la burocracia (administración) no debe de

²⁴ Luis F. Aguilar Villanueva. *Política y Racionalidad Administrativa*, pág. 72.

implantar su autoritarismo potencial aún en los ciclos de depresiones económicas ni ante las luchas de las organizaciones sociales con el pretexto de garantizar la racionalización y la pacificación social. Cuando se da una hiperadministración regulada estatalmente, entonces muestra efectivamente su autoritarismo y control total, reprimiendo la vida política, en donde se observa un desplazamiento de la teoría social a la tecnología social, que en términos políticos, sería la supresión de la participación ciudadana en la definición de lo social.

Resulta entonces que la racionalidad formal podría llevar a cabo los fines calculables (científico-técnicos) y no los que la sociedad civil realmente desea, es por esto que para lograr una democracia participativa no es suficiente con la existencia de grupos de interés sino que el Estado debe reconocer explícitamente su existencia así como sus luchas y demandas que vienen a ser las demandas de la sociedad.

2.4. LA DESPOLITIZACION DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Los sistemas político y económico, requieren mantener un equilibrio, es por eso que en el capítulo anterior veíamos las consecuencias de cuando el intervencionismo estatal va más allá de los límites que le corresponden, los cuales deben terminar en donde empiezan los límites legítimos de la sociedad civil ya que cuando estos son rebasados, estamos hablando propiamente de un autoritarismo.

Asimismo, "es necesario estudiar los orígenes del rechazo del debate público. Es también preciso, más allá de las razones generales vinculadas a la despolitización de nuestra sociedad, percibir sus causas mecánicas y específicas. Los dos rasgos mayores de nuestras sociedades, *la complejidad* y *la zozobra*, se conjugan para impedir un debate semejante."²⁵

La otra cara de la moneda va a ser, cuando la sociedad tiene un alto grado de atención por parte del Estado, en la participación política de masas, como lo que sucedió con la puesta en marcha del **Estado Social Administrador** (1940-1970), en donde se puso de manifiesto la situación que condujo al Estado a una crisis fiscal, la crisis del Estado asistencial-benefactor, del Estado Keynesiano, es decir del *Welfare State*.

²⁵ Nicolás Tenzer. *La Sociedad Despolitizada*, pág. 16.

El Estado asistencial al incrementar las prestaciones y los subsidios, creó una situación de "crisis de gobernabilidad" que puede traducirse de una parte en los indicadores económicos, como el descenso del producto interno bruto, los desequilibrios en las balanzas comerciales, el aumento en las tasas de inflación y desempleo, y de otra parte en los indicadores políticos como el renacimiento de los conflictos sociales y un incremento cuantioso de demandas por parte de la sociedad hacia el Estado.

A pesar de que el *Welfare State* (Estado benefactor) es en beneficio de la sociedad, a la postre resultó contraproducente porque se perdió la proporción entre las demandas de la sociedad y la capacidad que tenía el Estado para satisfacerlas. Aquellas rebasaron con mucho la capacidad racionalizadora del Estado y sus recursos.

El fracaso del Estado benefactor fue el exagerado intervencionismo del Estado, porque llevo a cabo una expansión de su presencia a todas las actividades de la sociedad, teniendo como consecuencia una sobre carga de demandas, que no pudo satisfacer, luego entonces el Estado benefactor hace que el mismo Estado se debilite.

En respuesta a éste problema, surgieron las teorías neoconservadoras que señalaron como estrategias la reducción de las demandas sociales, para que el gobierno disminuyera su presencia y desapareciera la imagen que tenía ante la sociedad de un Estado

administrador, asistencial, subsidiario, compensador y reivindicador de las demandas sociales.

Cuando se ha dado un intervencionismo del Estado, ésta situación trae aparejada necesariamente la **despolitización de la sociedad**²⁶, y si ésta alcanza un grado extremo, se convierte en un círculo vicioso, la estatización va a ser a la vez causa y efecto de la burocratización de la misma sociedad.²⁷ Para Tenser, otro factor de despolitización fue el liberalismo que "a la hora presente, adquirirá de nuevo una pertinencia *política* si se comprende en la defensa concreta de la libertad del hombre y si para lograrlo toma su apoyo en la idea política. La historia del liberalismo es la historia de sus necesarias desviaciones. Históricamente, desemboca en una insurrección contra la democracia, preludio a su crítica de la política. Es ésta crítica lo que el liberalismo debe superar."²⁸

Cuando el Estado tuvo una presencia casi total en las actividades de la sociedad, se vio obligado a incrementar la burocracia²⁹ hecho que agobio al Estado y derivó en una incapacidad

²⁶ En el liberalismo, "la extensión individualista y la creciente indeterminación de la idea de derechos del hombre, irresistiblemente disociada del universalismo humanista que le dio origen, son la culminación natural de un movimiento de despolitización." Nicolás Tenser. op. cit., pág. 40.

²⁷ "La calidad de la acción administrativa alude de manera fundamental a la calidad de vida en asociación. A la calidad de la civilidad que puede ganarse con el concurso de los ciudadanos y la propia administración. Es una calidad que ha de redundar en que la vida civil y ciudadana sean prosperas y fructíferas respectivamente. Es una calidad donde la producción de los bienes y servicios a cargo del Estado tiene una significación pública, no politizada." Ricardo Uvalle Berrones. *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, págs. 111-112.

²⁸ Nicolás Tenser. op. cit., pág. 42.

²⁹ "La burocracia no es en sí el welfare State, sino el Estado-providencia despolitizado y desviado, por el individualismo, de un proyecto de organización social." Nicolás Tenser. op. cit., pág. 79.

generalizada de la respuesta estatal, en donde no se hizo esperar la ineficiencia, el incremento en el gasto público y la elefantiasis del Estado. Estas acciones debilitaron la capacidad de respuesta de la administración pública, pero también a la propia sociedad civil por lo que en principio, la sociedad debe de robustecerse, eliminando la subordinación del Estado en las tareas que le conciernen sólo a ésta, es por eso que en México se están dando cambios drásticos a las relaciones entre economía y Estado, entre lo privado y lo público, lo que hace necesario redefinir la función de la democracia y de la **Administración Pública**.

"Ahora bien, precisamente, cuando se habla de crisis de representación, por lo general se entiende, por una parte, que la representación no es fiel -alejamiento de las realidades- y, por la otra, que la representación lo es demasiado: desviación del mando parlamentario en mando imperativo. Las dos afirmaciones no se contradicen más que en apariencia, ya que remiten a las dos facetas de la despolitización: la ausencia de percepción de la voluntad de los ciudadanos, que aleja el poder del pueblo, y la ausencia de estructuración de la sociedad por una conciencia política que impida al representante querer en lugar del representado, por lo que se amolda entonces a los deseos *particulares* de cada uno."³⁰

Dicho en otras palabras, se tiende a lograr una

³⁰ Nicolás Tenzer. op. cit., pág. 80.

politización³¹ y mayor participación de la sociedad civil, y una de las maneras de llevarlo a cabo, es retornando a una sociedad de mercado para que sea reanimada la productividad pero sin perder de vista el bienestar social.

De ésta manera se estaría dando lugar a un crecimiento de la riqueza y por lo tanto una disminución del conflicto social.

Lo anterior debe lograrse como resultado, de una **menor despolitización** lo que significa **menos Estado** y de un **mayor mercado político**³², esto es necesario porque la sociedad capitalista contemporánea es compleja, a la que podemos entender como una estructura fuertemente diferenciada y altamente organizada y lógicamente con una diferenciación de intereses que operan mediante organizaciones de masa socialmente poderosas, que plantean problemas con una solución también compleja, lo que exige por parte de la administración gubernamental, respuestas capaces de controlar **el complejo problema social**.

³¹ Para Weber, viene a ser "un acto de socialización de los medios de producción políticos, de la capacidad social permanente de producir y proyectar los fines y valores sociales preferentes, a cuya realización debe de contribuir la acuciosa ponderación y deliberación de la racionalidad técnico-instrumental, la racionalidad burocrática." "Así reanimando la voluntad política de masas se podrá calcular y controlar a los calculadores y a los controladores, se podrá someter la racionalidad técnico-instrumental de la administración a los fines de la voluntad política..." Luis Aguilar Villanueva. op. cit., págs. 71 y 109.

³² Weber señala como mercado político además de la socialización de los medios de producción políticos o ideológico-políticos que permitan a la sociedad una participación política de masas, la oferta política que el Estado haga a la Sociedad. Luis Aguilar Villanueva, op. cit. pag. 109. "Tan importante como el mercado económico es, sin duda, el mercado político. La sociedad moderna tiene que concebirse como un conjunto de relaciones de intercambio sustentadas en reglas de competitividad. Por eso, el mercado político en una sociedad democrática como la moderna, es el lugar donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas, estructuras e instituciones de poder. Son transacciones donde participan los ciudadanos, los partidos políticos, la opinión pública, los grupos de presión, los medios masivos de comunicación y las instituciones de gobierno." Ricardo Uvalle Berones. *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, pág. 107.

Aunque existan soluciones de este complejo problema social, en estudios de probabilidad o estadísticos globales con un contenido amplio, en la realidad las soluciones sólo se están llevando a cabo de manera fragmentada más bien se hacen con respuestas inmediatas y no planificadas como lo que podría estar haciendo en estos momentos el gobierno con el Programa Nacional de "Solidaridad" (PRONASOL), en donde no se establecen planes, ni programas a mediano y largo plazo, a pesar de ser un programa sexenal sigue siendo una medida coyuntural, su puesta en marcha fue para mitigar la pobreza extrema, con una diversidad de proyectos aparentemente integrales, pero su espíritu solidario ha quedado rebasado por su fin politizado.

La capacidad de respuesta del Estado se basa en buena medida, en el desarrollo científico-tecnológico que éste alcance para la planificación global, (la necesidad de gobierno y la capacidad efectiva de gobierno) en donde el gobierno debe considerar como principales aspectos los siguientes:

a) La información actualizada y confiable de la realidad social que como la nuestra, es especializada e interdependiente, esto, para poder predecir su comportamiento.

b) La racionalidad **político-administrativa**, para poder predecir las consecuencias de las decisiones y de las diversas alternativas que se vayan a considerar, en donde estas no sólo deben de calificarse sino cuantificarse de manera objetiva, en sus costos y beneficios para llegar a la elección óptima. y

c) La puesta en marcha de las decisiones tomadas, consecuente con los problemas sociales de carácter global, complejo y continuo y no una administración pública que lo considere segmentadamente

Lo anterior es importante pero sin que perdamos de vista la apertura del mercado político³³ entendido éste como el lugar en donde las fuerzas sociales heterogéneas y hasta enfrentadas, negocian el presente y el futuro de La Sociedad en su conjunto, en donde se negocia el presente y el futuro del Estado, y de esa manera tratar de llegar a una verdadera democracia.

El Estado interviene en el proceso de producción y en los procesos de las relaciones sociales. Para el proceso de producción establece medidas administrativas tales como ordenamientos jurídicos, reglamentos, planes, programas y proyectos. A esta participación del Estado se le conoce como "intervención" dicho de manera economicista. Podemos considerar también las medidas fiscales, monetarias, subsidiarias, financieras, etc.

³³ "El poder como decía Max Weber, 'para la consecución de otros fines'. De ahí que el poder y la política sean un binomio que tiene incidencia en el mercado político. Quién hace política en el mercado político, 'aspira al poder'. Y aspira, como bien señala Weber, '...a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado entre los distintos grupos de hombres que lo componen'. Por ello, la competencia en el mercado político expresa que la búsqueda, ejercicio y retención del poder tiene que efectuarse con apego a lo que postula la democracia plural. El pluralismo es un elemento propio de los mercados políticos democráticos. No es viable en contextos donde se limita la igualdad de oportunidades para hacer política o donde se limitan las libertades civiles." Ricardo Uvalle B., *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, pag. 108.

Si vemos esto con mayor detenimiento, veremos que en realidad, viene a ser el mecanismo de reproducción del sistema vía seguridad social, educación, vivienda, transporte, subsidios, etc., y encontrándose de manera más evidente en la fijación de el "precio de la fuerza-trabajo" es decir, en la fijación de el **salario** que es el punto principal del proceso de producción social capitalista.

Es así que se menciona al inicio de éste capítulo, que el Estado no puede satisfacer las demandas sociales en su totalidad debido a los escasos recursos con que cuenta, es por eso que la tendencia a la disminución de la presencia del Estado Mexicano mediante su adelgazamiento, se está llevando a cabo de una manera muy marcada, tal es el caso de la venta de las empresas paraestatales (Telmex, las siderúrgicas, las entonces Sociedades Nacionales de Crédito -bancos-, ingenios azucareros, etc.), sin que esto quiera decir que el Estado deje de regular, reglamentar y hasta protagonizar políticamente las negociaciones entre asociaciones patronales, sindicatos, partidos políticos y en general los grupos de interés, que conducen la vida económica, cultural y política del país.

Por lo anterior, el Estado tiene que incrementar las condiciones de estabilidad del sistema económico-social, que cada vez está más ligada al uso extenso e intensivo de la racionalidad técnico-administrativa,³⁴ para planificar y administrar la producción

³⁴ "Literalmente la palabra racionalidad hace referencia a todo aquello con calidad racional, que a su vez es lo que corresponde o se adecua a la razón, entendida ésta como la facultad del intelecto por la cual el ser humano es capaz de abstraer las cualidades de los objetos del mundo exterior para diferenciarlos y dar origen a las ideas, que son el punto de partida del pensamiento. La noción de racionalidad encuentra una de sus más acertadas definiciones en la síntesis de Hegel cuando dice "lo que es real es racional y lo que es racional es

y reproducción sociales con una base tecnológica, siempre y cuando no se tenga que mediatizar a la sociedad para que el Estado se sobreponga a ésta, ya que una administración pública no será eficaz si tiene como prerequisite la despolitización de la sociedad, más bien, Estado y sociedad deberán fortalecerse para alcanzar un mejor nivel de vida de la ciudadanía en general.

real", cada vez es más evidente la interdependencia que existe entre ciencia, tecnología y administración, sobre todo si se considera que la actividad administrativa en resumen consiste en coordinar esfuerzos individuales para lograr un propósito común que en forma aislada no sería posible alcanzar. Esto significa que a la administración le corresponde establecer y operar los mecanismos y sistemas que permitan el mejor aprovechamiento de los resultados de la ciencia y la tecnología a fin de aplicarlos al desarrollo de las fuerzas productivas y a la generación de satisfactores, para canalizarlos hacia el desarrollo económico y social de la sociedad." Ramiro Carrillo L., op. cit., pág. 48.

III. AUTONOMIA RELATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA SOCIEDAD CIVIL.

3.1. LA AUTONOMIA RELATIVA DEL ESTADO.¹

El Estado no puede servir exclusivamente o identificarse incondicionalmente a una clase social, ya que el Estado no sólo es producto, sino que también es productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales.

Contrariamente a lo anterior, vemos que resulta difícil para el Estado servir totalmente a la sociedad en su conjunto, ya que el Estado presenta siempre en mayor o menor medida un carácter *dual*. El Estado es producto y expresión de un sistema social determinado.

El Estado no debe actuar como actor autónomo, sólo por su carácter de promotor del bienestar social y la impartición de justicia,

¹ "La autonomía no es solo aplicable a los individuos, sino también, en su uso actual, a las instituciones y a las organizaciones. Si aludimos a la autonomía institucional tenemos un punto de referencia diferente que implica problemas diferentes. Tomemos las denominadas autonomías locales, a cualquier nivel. En virtud de su condición autónoma puede decirse que un cuerpo local es libre, pero ¿en que sentido? ¿y no se infiere que quienquiera que se encuentre bajo la jurisdicción de tal cuerpo autónomo-libre es, por la misma razón, un individuo libre? Seguramente no. La ciudad puede ser totalmente libre y sus ciudadanos, totalmente esclavos. Como de costumbre, una buena forma de definir la autonomía institucional es determinar su contrario. Concretamente, la antítesis de la autonomía local es la centralización. Es decir, que la centralización plena significa una autonomía cero y la autonomía plena supone una centralización cero, y que los incrementos de las autonomías locales son incrementos en la descentralización (de la misma forma que, a la inversa, las disminuciones de autonomía suponen un incremento en la centralización). Desde esta perspectiva, las autonomías son el producto de la desconfianza en el poder concentrado y, por lo tanto, constituyen una expresión de la liberación del Estado centralizado. La libertad relacionada con la descentralización administrativa, con la *Selbsterwaltung* alemana, o con el autogobierno de tipo anglosajón, no se corresponde con lo que Rousseau o Kant pensaban, y no consagran, por sí mismas, autonomía individual alguna." Giovanni Sartori. op. cit., págs. 395-396.

ya que como unidad integrada e integradora, tiene para sí características originales y de autonomía relativa, aprovechando los medios a su alcance para lograr mantener su supremacía. El Estado, salido de la sociedad, por su carácter organizador, pasa de efecto a ser causa del sistema político social, al desarrollarse, ahora debe aumentar su capacidad de respuesta a la sociedad así como sus poderes de verificación y control. Crea y desarrolla la evolución social mediante sistemas y organizaciones gigantescas. Como todo sistema, el Estado tiende a la hipertrofia, además de la acumulación y centralización del poder, por eso debe mantener permanentemente, un carácter ordenador que lo lleve a la eficiencia político-administrativa.

El Estado como administrador de la desigualdad de la riqueza y el poder, debe lograr un mínimo de consenso y legitimidad y mantenerse como ente autonomizado y superior con respecto a las clases y grupos sociales.

Esta tendencia se da en la estructuración de toda sociedad compleja caracterizada por la división social del trabajo. Cuando una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, no es un cuerpo transparente en sentido estricto ni totalmente armonioso, más por el contrario, es una multiplicidad prácticamente indefinida de componentes que se contradicen y se interrelacionan dificultando la integración global de la sociedad y es por esto que se requiere de la preeminencia del poder político.

Este asumirá la capacidad necesaria y legitimada para

imponer la imagen semiideal y semireal de una **racionalidad de conjunto**, aceptable para la mayoría de la sociedad.

A mayor división social del trabajo, mayor es la complejidad de la sociedad, y las demandadas de ésta se multiplican, lo que significa tareas nuevas y cada vez más abundantes para la administración. Así la sociedad no aparece como unidad homogénea, tampoco el Estado se escapa de fallas ni del desorden, sin embargo, establece estrategias y tácticas que **administren y fortalezcan** su poder para mantener su propia supremacía incluyendo la de los grupos que lo constituyen.

El Estado surge de los conflictos de la sociedad y mantiene esos antagonismos en su misma estructura, por lo tanto no puede ignorarlos ni eludirlos, los capta y los gobierna. Por su carácter de mediador, el estado es el campo en donde se libran las luchas sociales y políticas que ejercen una presión y control por parte de la sociedad, manifestadas normalmente en los conflictos de grupos de intereses y de presión.

El interés común de la sociedad, esta separado entre si y quien viene a representar el interés general y superior sobre los grupos y clases va a ser el Estado, a quien se le reconoce su capacidad en la realización de sus múltiples tareas y cada vez en aumento, lo que hace que éste proyecte sus tendencias de desarrollo. En la medida en que mayor **independencia** relativa adquiere el Estado, más y en ciertos casos mejor tiende a cumplir las funciones asignadas por el

cúmulo de necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica.

La violencia física no es precisamente la forma de que se vale el Estado para lograr una **autonomía relativa**, con respecto de la sociedad civil, más bien, depende básicamente de la **Administración Pública** y de la burocracia de manera prácticamente permanente, con estrategias y tácticas que administren y fortalezcan el poder y el prestigio del Estado para mantener su propia supremacía como ente neutral con respecto a las clases sociales y de la sociedad en su conjunto, con una tendencia a la auto expansión.

La administración pública incluye dos ordenes de acción: el político y el administrativo, diferenciados y asociados en distintos grados dentro de la administración. En la acción política, se da la elaboración y la ejecución de las resoluciones que son del interés de la sociedad. Mientras que la acción administrativa, será la que realice la consecución de dichas resoluciones estableciendo una organización jerarquizada.

En condiciones histórico sociales específicas, la administración busca ser un ente independiente como centro de decisiones, para obtener un grado creciente de autonomía en donde persigue sus objetivos propios.

El aparato administrativo del Estado despliega una propensión a la burocratización. Se ha mencionado que debido a la

división y especialización del trabajo, la burocracia tiende a convertirse en tecno-burocracia. En realidad, la burocracia² merece un capítulo aparte ya que no es una abstracción, sino que viene a ser la resultante de una serie de variables, y en función de ellas surge, se organiza y cambia. Sus elementos constituyentes se refieren a la estructura y dinámica de la sociedad civil.

Brevemente podemos definir a la burocracia, como una capa social de naturaleza específica encargada de la administración de los asuntos públicos, ligada a la estructura de toda la sociedad.

Dentro de las actividades de la burocracia, están las de cumplir con acciones reguladoras y de mediación con distintos grupos, con los que ha instituido relaciones de poder. Es así como se convierte en un ente diferenciado y por lo tanto en un centro autónomo de decisiones. Sus intereses pueden o no coincidir con los de los grupos de la sociedad ni con los del propio Estado.

² "El término burocracia fue acuñado por Vicent de Gournay para designar negativamente a los funcionarios y empleados de la administración estatal en el siglo XVIII bajo la monarquía absoluta y se extendió rápidamente a todos los países europeos, utilizándose como sinónimo de la altanería de administración pública en los regímenes autoritarios especialmente en Alemania. En la tradición marxista los conceptos de burocracia, burocratismo y burocratización los usaban sobre todo para indicar la progresiva rigidez del aparato del partido comunista y del Estado a expensas de las exigencias de democracia de la sociedad. En el siglo XIX aparece otra concepción dándole al término un sentido técnico y no polémico, se trata del conjunto de estudios jurídicos y de la ciencia administrativa alemanes acerca del *bureausystem* que se refiere especialmente a la especificación precisa de las tareas, a la atribución de esferas de competencia bien delimitadas y a los criterios de ascenso y de carrera. Las conceptualizaciones anteriores de burocracia en resumen significan a) disfuncionalidad organizativa, b) antidemocracia de los aparatos de partido y estatales y c) técnica de la administración pública, sin embargo Weber le da una connotación moderna y específica de las soluciones dadas al problema general de la administración considerando a la burocracia como la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro del dominio legal." Pier Paolo, Gioglioli, en: Norberto Bobbio. Diccionario de política, pág. 189.

Como organización, la burocracia realiza la gestión del Estado mediante un cuerpo especializado de funciones y técnicas administrativas, dispone de personal y de un patrimonio. Se generan y multiplican así sistemas y subsistemas de poder, núcleos de intereses tendientes a favorecer su autonomía.

Como sistema institucionalizado de poder, saber y técnica, la burocracia se estructura a través de una jerarquía vertical de mando para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades. Sin embargo, los intereses y los fines de la burocracia, no deben entenderse como los intereses y fines del Estado, éste no debe ser asumido como propiedad privada de la burocracia, monopolizándolo y asumiendo su control para la obtención de privilegios.

Al saber burocrático no se le debe dar el toque de secreto o misterioso y menos debe tender al autoritarismo o a la arbitrariedad, más por el contrario, debe de permitir la crítica, la investigación, el debate abierto y público; debe de sistematizarse con la ayuda de la ciencia y de la tecnología, y no puede constituirse en un círculo cerrado en sí mismo para satisfacer sus intereses específicos.

Si el grupo burocrático hace suya la idea de que como el Estado, éste también representa el interés general, entonces buscará con éxito un grado creciente de autonomía, lo que le daría una independencia con respecto de las decisiones y presiones externas. De esta manera, conseguiría un poder ilimitado frente a la sociedad civil

y frente a los mismos superiores políticos, permitiéndole un amplio margen de discrecionalidad.

Esto traería como consecuencia un quehacer administrativo subjetivo, en donde la voluntad de éste grupo se convertiría en la causa primordial y por otro lado para justificar su existencia, expande su acción ante los ojos de otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo.

Desde éste punto de vista, la administración pública tendría un doble significado : el real y el burocrático; interés real e interés burocrático, voluntad real y voluntad burocrática, saber real y saber burocrático. En donde la burocracia encubriría sus acciones con la manipulación de fórmulas retóricas ya desgastadas tales como "protección de intereses superiores", "razón de Estado", "ordenes de arriba" y similares.

Por la importancia que tiene la burocracia para que el Estado mantenga su autonomía relativa, ésta no debe pretender una expansión autónoma de su autoridad, sino más bien ser el medio de la consecución de los fines del Estado ya que la fortaleza de éste, es incrementada cuando mantiene la unidad política real, la coherencia interna y una visión a priori, aunque esto lo dificultan las confrontaciones al interior del Estado y con la sociedad civil.

La autonomía relativa del Estado llega a su límite cuando el personal político amenaza con llevar su autonomía relativa más allá

de ciertos límites, las ocasiones en que ha sucedido eso, la clase dominante o la fracción hegemónica, no vacila en atacar abruptamente al Estado mediante varias formas de presión que en ocasiones han culminado en el mismo golpe de Estado (ver cap. 2.1 poder legislativo como base del liberalismo) derrocando al gobierno que le impida ejercer su hegemonía.

La sociedad civil contemporánea se desarrolla en la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias: clases sociales, fracciones, capas, estratos, grupos, instituciones, organizaciones sociales y políticas etc., ponen de manifiesto una proliferación de racionalidades que el Estado debe captar y estar en condiciones de darles respuesta mediante una racionalización administrativa.

3.2. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO.

Cuando un Estado es fuerte, también lo será el poder ejecutivo, esto es importante porque como lo afirma Wilson, el ejecutivo es "la parte obvia y visible del gobierno", es en donde se concreta la organización estatal. El ejecutivo se ha convertido en el principal centro de poder del Estado, así tenemos que un ejecutivo fuerte es el resultado de un Estado fortalecido sobre la sociedad civil.

En la época moderna existieron rivalidades entre el poder legislativo y el ejecutivo en torno al poder político, derivadas de sus relaciones con la sociedad (S.XIX), esto permitió demostrar que cuando el legislativo detento el poder político, acrecentó la inestabilidad de la sociedad, y provoco una mayor efervescencia en las pugnas entre las clases sociales así como la desunión política de la sociedad.

Por otra parte se observo, que el Ejecutivo atempera el antagonismo entre las clases sociales, inherente al sistema de producción capitalista, dando unidad a la heterogénea sociedad civil, organiza el sistema de reproducción capitalista, modera a través de la **Administración Pública** la lucha de clases y preserva la propiedad privada. En estas circunstancias el mismo sistema económico requiere para su desarrollo y permanencia un poder que asegure simultáneamente la estabilidad política y la acumulación del capital.

Los centros de poder político, económico e ideológico se interrelacionan y conforman así las características de la estructura social. Los Centros de Poder Político del Estado son las diversas formas o lugares institucionales tales como: la administración, el ejército, la policía, los municipios y en su caso el mismo partido político oficial, etc., estos son, altos centros del ejecutivo sumados al papel político de la burocracia, quienes le dan la autonomía relativa al aparato de Estado.

Los Centros de Poder Económico o fracciones dominantes, como los grupos financieros, empresariales y comerciales, en su relación con el Estado, van a influir en la forma que adopta la autonomía relativa de éste, dándose el principio de "régimen-sociedad civil". En este caso, el régimen a través del ejecutivo, refleja la legitimidad política de una formación dada como es la esfera económica.

Los Centros de Poder Ideológico como los medios masivos de comunicación, los intelectuales entre otros, están interactuando con los centros de poder político tales como organizaciones políticas, grupos de presión y los propios partidos políticos.

Si el Ejecutivo es el medio por el cual el Estado obtiene y mantiene su supremacía sobre el resto de la sociedad y para lo cual asigna una gran parte de sus recursos humanos, técnicos y financieros, también es cierto que al igual que esa función, también

tiene otra comprometida con la sociedad civil que, en primera instancia será la de proporcionarle a ésta, sin populismo una justicia social, un bienestar generalizado, una redistribución del ingreso equitativa, una administración sin corrupción, más racional, con personal capacitado profesionalmente (servicio civil de carrera) y una real democracia participativa.

El ejecutivo siendo la cabeza de la Administración pública dentro de un régimen presidencial es el soporte de la función gubernamental y el medio para materializar en la sociedad, el dominio político y la dirección administrativa del Estado.

Con esto se quiere decir que el fortalecimiento del poder Ejecutivo no debe ser a costa de la sociedad sino también se deberá fortalecer a la sociedad civil con mejor educación, mayor participación política, incrementando el bienestar social pero no con la negativa práctica de los subsidios, sino con una mejor y mayor productividad, crear una infraestructura que permita el surgimiento de fuentes de empleo al interior de la sociedad civil, esto significa en términos economicistas, un menor intervencionismo del Estado, para eliminar la idea ante la sociedad de que el Estado es el benefactor y principal reivindicador de todas las demandas sociales.

Con las reformas económicas que esta llevando a cabo el Estado Mexicano, se está eliminando el paternalismo ante la sociedad civil, por un lado ésta tendrá que madurar y por el otro al reducir las demandas sociales, el Estado tendrá mayor capacidad para gobernar y

podrá empezarse a hablar del inicio de una eficiencia administrativa, que tendría un magnífico comienzo con la eliminación de la corrupción, que ha intoxicado todos y cada uno de los poros del ejercicio gubernamental y en nuestro caso, de la administración pública. El incumplimiento eficaz de las labores asignadas a los funcionarios o a los grupos burocráticos, no sólo es ineficiencia, también es corrupción.

Estos señalamientos que plantean un cambio estructural en la práctica gubernamental, son una demanda de la sociedad civil, que no lo pide sino que lo está exigiendo, por lo tanto, resulta ser una obligación impostergable para el Estado, la de crear las condiciones necesarias para que la sociedad mexicana logre un desarrollo como las naciones desarrolladas.

Lo que se quiere decir es que hoy por hoy, están sucediendo cambios profundos y reales en los comportamientos sociales, económicos y políticos en todo el mundo, dejando atrás aquellas fórmulas políticas y económicas de ideologías totalizadoras que se implementaron después de la segunda guerra mundial de donde surgieron dos bloques económicos y político-ideológicos, por un lado Estados Unidos de Norteamérica y por el otro la Ex-Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), ahora Repúblicas Independientes, quienes se apropiaron de sus respectivas "zonas de influencia" y en base a las cuales estructuraron su supremacía, derramando su poder hegemónico sobre las demás naciones del mundo, a las que hicieron dependientes.

Al paso del tiempo y en la medida en que las diferentes naciones se fueron recuperando de los estragos de la segunda guerra mundial, se fueron fortaleciendo económicamente hasta conformar otros bloques de poder político y económico considerándose como los principales los siguientes:

La Cuenca del Pacífico, encabezada por Japón; al oeste la agrupación y fortalecimiento de las naciones europeas que ya desde 1957 contaban con un tratado de cooperación y unión, de donde surge la Comunidad Económica Europea, que como tal, se ha convertido en otra potencia política y económica con una planeación estratégica bien elaborada y si logran firmar todas las naciones el tratado de unificación (de Maastricht), eso les permitirá la unión a todos los países miembros de la C.E.E. como una sola nación, tener una sola moneda (el ECUS) para 1997,³ o a más tardar en 1999 y sin perder su nacionalidad derribaran las fronteras ficticias que en determinado momento requirió el sistema político económico internacional.

De esta manera estamos hablando que al interior del sistema capitalista, han surgido otros centros de poder económico y político es decir, las estructuras económicas y políticas a nivel mundial, se han multipolarizado y tienden a su completa globalización, trayendo como resultado el que todos los países quieren y además deben participar en las políticas internacionales tanto económicas, políticas,

³El Financiero. Agosto 26, 1993, pág. 8.

sociales, del medio ambiente y de los derechos humanos, en donde la sociedad civil cada vez tiene una mayor participación cuantitativa y cualitativa.

Por esta razón, México debe de estar a la altura internacional que le corresponde en donde la sociedad logre un avance en lo económico, político, cultural, del medio ambiente y de los derechos humanos, apoyado mediante el desarrollo científico-tecnológico.

Lo anterior nos da cuenta del movimiento tan vertiginoso con que se están dando los cambios en las sociedades internacionales. Esto sin considerar el desvanecimiento del bloque socialista lo que significa dejar de hablar de dos sistemas económico-políticos, para considerar sólo al capitalismo de donde surgirán nuevas concepciones o formaciones al interior de éste y quizá se llegue a hablar de nuevos modos de capitalismo, en particular para el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, significa una oportunidad para avanzar en lo económico y social si es que se sabe aprovechar para el beneficio de la sociedad, de otra manera será la condena para México de convertirse en el patio trasero⁴ de Norteamérica.

Como los anteriores, existen muchos ejemplos que permiten ver la necesidad de una verdadera y racional planeación

⁴ No se descarta el riesgo de que México se convierta en el tiradero de desechos nucleares, con una industria sólo maquiladora, mano de obra barata y un mercado de consumo de los productos norteamericanos.

gubernamental a corto, mediano y largo plazo en los planes, programas y proyectos de los que el ejecutivo es el responsable, porque es a través de éste, que el Estado materializa su presencia en cada uno de los individuos, y une políticamente a la ciudadanía.

Se requiere entonces, de un poder ejecutivo fortalecido que no supedita al legislativo, que tome en cuenta a los grupos de interés y organizaciones no gubernamentales que conforman la sociedad civil, que maneje con eficiencia los recursos de que disponga, destinándolos a un crecimiento y desarrollo de la sociedad, que rompa con los círculos viciosos que impiden la socialización de la información y que fomente la politización de la sociedad civil.

Si se logra lo anterior, también la sociedad se fortalecerá porque se estarían llevando a cabo programas encaminados a concientizar a la ciudadanía a que cada vez participe más en los asuntos públicos, estableciendo una nueva cultura político-administrativa con lo que la sociedad mexicana sería más consciente de su realidad política, económica y social.

El ejecutivo tiene que equilibrar a la política con la administración pública, instrumentando una racionalidad administrativa basada en la tecnología para mantener y hasta incrementar las condiciones de estabilidad del sistema económico social para así pasar de un mundo de improvisación, a el mundo de la **pre-visión**, es decir, de la planeación.

Llevando a cabo estas acciones, el poder ejecutivo realmente se verá fortalecido y podrá controlar todas las actividades gubernamentales, reduciendo cada vez más el riesgo de la inestabilidad social, promoviéndose con esto un bienestar social como base de una verdadera democratización.

3.3. *EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.*

Debido a la interrelación entre la sociedad civil, el poder político y la **Administración Pública**, en ciertas condiciones histórico sociales, la administración pública pretende volverse un ente independiente, ya que como centro de decisiones, tiende a lograr cierto grado de autonomía. En países con raíces monárquicas fue un requisito que la administración pública tuviera que ser centralizada para fortalecer al poder ejecutivo, en consecuencia a mayor centralización, mayor era la jerarquización, especialización y control de la administración, con lo que el ejecutivo obtuvo el predominio de la vida política.

En la actualidad, la administración pública a cargo del poder ejecutivo se perfecciona constantemente y evoluciona para atender las demandas de la sociedad que cada vez van en aumento, aunque la tendencia a la privatización en la prestación de bienes y servicios que cubren las necesidades de la población sigue avanzando, el Estado continuará asegurando aquellos que el capital privado insiste en no cubrir por no resultarle rentables tales como; la educación gratuita, la salud pública, el medio ambiente, la construcción de viviendas populares y la seguridad pública. Es entonces, que la administración pública es quien asume la responsabilidad política de proporcionar un bienestar social, manteniendo simultáneamente las condiciones de reproducción del

Para poder administrar los males sociales provocados por el capitalismo, la administración pública debe fortalecerse para estar en condiciones de conciliar las fuerzas antagónicas, entre los intereses de las diferentes clases sociales, lo que significa también una especialización en la división del trabajo gubernamental. En este momento la tendencia de la centralización administrativa va disminuyendo, esto deberá continuar hasta que se equilibre y se respeten los tres niveles de gobierno es decir el federal, estatal y municipal para que los dos últimos logren tener la autonomía que les corresponde y no sea palabra muerta la declaración del municipio libre. tendiente a un equilibrio también entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Las reformas administrativas y políticas que lleva a cabo el Estado, son las que le permiten mantenerse por encima de las contradicciones de la sociedad civil y al mismo tiempo le permiten mayor funcionamiento, para mantener la reproducción del sistema económico.

La administración pública por haber tenido que responder a través del tiempo a distintos tipos de regímenes, para los cuales ha organizado política y administrativamente a la sociedad, se ha hecho acreedora a que diferentes ideologías o pensamientos, traten de dar una explicación al ser y al proceder de ésta, así como a su delimitación dentro del aparato de Estado, si tiene una identidad concreta o si carece de ella. Por ejemplo, La teoría crítica de la

administración pública como "teoría del antagonismo entre capital y trabajo" se convierte en un simple testimonio del error de construcción del sistema capitalista sin considerar su evolución, por lo tanto la teoría crítica al estar basada en conceptos críticos de economía política pierde de vista el objeto de estudio de nuestra materia, La Administración Pública.

Por otro lado, la teoría positiva de la administración pública que surgió con Weber, a la luz del Estado contemporáneo social administrador a diferencia del viejo capitalismo liberal con un Estado jurídico-represivo. Para Weber, la administración pública es el agente racionalizador de la sociedad, incrementador de la riqueza socialmente disponible y marginador del conflicto social, Weber se convierte así en el primer pensador de la política contemporánea, distinguiendo ya la presencia activa del Estado en la reproducción económica y en la vida social.

Weber también advirtió el activismo de la sociedad mediante las organizaciones de masa como contrapeso de la burocratización, en la misma medida en que ésta creciera, por eso su tema primordial fue la **democracia de masas**, que supone la apertura del mercado político, enfrentado así, al binomio "organizaciones de masa vs. la burocracia estatal".

Desde luego que el fortalecimiento de la administración pública se basa también en controlar las fuerzas que la integran como es el caso de la burocracia por lo que ahora se tendrá que pensar más

bien en una relación entre la administración pública y una sociedad plural conformada por grupos de presión, de interés u organizaciones no gubernamentales. En este contexto, la sociedad civil mexicana, requiere no sólo de una apertura de la administración pública sino también del mercado político, esto no sería algo fácil ni inmediato, no porque resulte innecesario sino al contrario, se empieza a convertir en una práctica social, es por eso que el Estado debe abordar con mas frecuencia el tema de la libertad Política tendiente a un fortalecimiento de la administración pública. Actualmente el Estado, va cambiando su política económica a pasos acelerados, hechos que implican cambiar la estructura administrativa para dejar de remendarla con sólo "reformas" dado que es la administración pública la que tiene la responsabilidad de unir políticamente a la sociedad, de disminuir el conflicto social y el crear condiciones necesarias para la reproducción de una sociedad que cada vez es más dinámica y compleja.

El Estado contemporáneo de las sociedades capitalistas debe lograr que la sociedad funcione productivamente y se integre socialmente, con o sin la crisis y a pesar de la crisis y en todo caso, demostrando que tiene la capacidad de "administrar la crisis". Las crisis de la sociedad civil capitalista, no pueden ya considerarse como crisis globales del sistema, debido a los mecanismos económicos y políticos que se van perfeccionando, precisamente para mantener esa capacidad de Estado organizador, administrador y reglamentador de la sociedad civil capitalista.

Desde esta óptica, es conveniente llevar a cabo primero, el cambio de la estructura administrativa, para que esté en condiciones de dar una respuesta inmediata y eficaz a la sociedad civil, y segundo el Estado deberá tomar la decisión de realizar una apertura del mercado político, además de cambiar las prácticas políticas tendientes a un cambio de mentalidad de los administradores y del personal político.⁵

Para lo anterior, es necesario deshacerse de las prácticas viciosas que, como decía Jesús Reyes Heróles "no es tarea fácil realizar la reforma administrativa: [habrá más bien que] combatir viejas inercias y prácticas estereotipadas; desterrar fórmulas [que] **no por repetidas son validas**; luchar contra el feudalismo administrativo, coordinar lo que debe ser complementario y no antagónico; hallar líneas de coincidencia de todo el basto mundo que forma la administración pública en nuestro país".⁶

La Administración pública no puede existir con un modelo administrativo construido para el pasado, sino por el contrario debe **crear nuevas fórmulas administrativas** y no continuar con las prácticas repetitivas de teorías, modelos y técnicas ya desgastadas por

⁵ "No le es dado a la administración pública decidir reglas a espaldas de la sociedad. En caso de que así fuera, demuestra que no es funcional para formalizar la cobertura, modalidades y exigencias de la vida política. Tampoco le es dado interferir con trabas burocráticas lo que la ciudadanía plantea para ampliar las bases de la convivencia democrática. La participación de la ciudadanía en el mercado político es requerimiento para que la publicitación del poder sea efectiva. Un mercado competitivo es inviable si la práctica del poder no se realiza de cara a la opinión pública." Ricardo Uvalle Berrones. *La calidad de la Administración Pública Mexicana*, pág. 109.

⁶ Jesús Reyes Heróles. *Política y Administración*, pág. 7.

su uso. Existen soluciones conservadoras, reformistas, revolucionarias y aún anarquistas pero ninguna ha resultado en la práctica un proyecto coherente y viable, es por eso que el desarrollar una que lo sea, es un desafío para los administradores públicos. Quizá tengamos que regresar a los clásicos como Locke que señalaba al contrato social como el mecanismo para una justicia social que va más allá de la conquista de la democracia.

Para esto se requiere de funcionarios que estén obligados a actuar de acuerdo a la ley, es decir, que su arbitrio debe reducirse al mínimo, ya que para que una administración pública sea eficaz, ésta debe ser regulada para eliminar los vaivenes **discrecionales** y cambiarlos por líneas firmes de actuación de acuerdo a la normatividad establecida.

Simón Tadeo Ortiz de Ayala dijo que "los magistrados no solamente son responsables por lo que **hacen mal**, sino por el bien que dejan de hacer"⁷, bajo este criterio podemos considerar que el Estado mexicano, con profundo sentido social, exige una administración que tenga en cuenta que la mayoría de ciudadanos acuden a ella generalmente en busca de elemental justicia administrativa, ya que no disponen de organismos de gestión como las cámaras de comercio y de industriales o como los que tienen los grupos financieros o empresariales, quedando desprotegidos los ciudadanos comunes que no tienen recursos para hacer frente a las resoluciones administrativas improcedentes o ilegales.

⁷ José Chanes Nieto. *Administración Dictatorial*, pág. 7.

Lo anterior no quiere decir incremento de subsidios ni aumento cuantitativo de la burocracia, lo que se requiere es incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública y que ésta cumpla estrictamente con sus funciones, es hablar de una recta administración que rompa con los caciquismos o feudos burocráticos y que planee a corto, mediano y largo plazo, programas no sólo de desarrollo sino estratégicos, que redunden en provecho de la **sociedad civil Mexicana** en general.

La recta administración no debe ser un grado o nivel extraordinario de gestión. La sociedad civil exige y merece una recta administración por lo que debe descartarse el empirismo administrativo, evitando administrar sobre la marcha sin objetivos bien definidos, ni se puede aceptar que problema estudiado se considere como problema resuelto, porque las acciones que no resuelven los problemas para los cuales se pusieron en marcha, quedan aisladas y deterioradas con el consecuente costo social, económico y político.

IV LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A través de los capítulos anteriores se observa que "los representantes" de la sociedad civil (corporativismo, partidos políticos, clases sociales, poder legislativo) ante el Estado, no han cumplido cabalmente con su misión en el sentido de lograr una sociedad que se desarrolle de una manera equilibrada tanto en la esfera política, económica o social.

Se ha visto que el Estado surge de la sociedad y que logra rebasarla para sobreponerse a ésta, como un ente mediador y organizador de la sociedad, dándose una separación entre ambos. La relación Estado-Sociedad entonces se va a dar mediante la administración pública por parte del Estado y mediante las clases sociales por parte de la sociedad civil.

Esta relación Administración Pública-Clases Sociales, en realidad va a ser Administración Pública-Clase social porque va a ser la clase social dominante, la que mantiene su influencia hacia el Estado para salvaguardar sus intereses, creando los mecanismos económicos y políticos que la beneficien.

El poder Legislativo es el que representa a la sociedad ante el Estado, la realidad es que en los países con raíces monárquicas, el Poder Legislativo ha quedado supeditado al Ejecutivo y las ocasiones en que el primero se ha sobrepuesto al segundo, ha sido porque la

clase dominante lo ha fortalecido para que defienda sus intereses que se ven amenazados por las políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo, en estas circunstancias es lógico pensar que no va a legislarse en favor de toda la sociedad civil en su conjunto.

Los partidos políticos¹ luchan por el poder del Estado para conseguirlo y mantenerlo. Por ejemplo en México, las últimas siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional ha mantenido el poder el cual no siempre ha logrado con el voto del electorado, esto hizo que los ciudadanos dejaran de creer en el poder del voto por lo que abandonaron su derecho al sufragio por apatía, pérdida de credibilidad en la limpieza electoral o por simple cinismo. Los resultados: un gran porcentaje de abstencionismo y despolitización de la sociedad civil, por lo que ésta quedó al margen del establecimiento de una verdadera democracia. Además de esto, la sociedad civil no ha sido tomada en cuenta con respecto de sus demandas para el establecimiento de los planes, proyectos y programas que lleva a cabo la Administración Pública.

¹ "Para Michels un sistema de partidos en su funcionamiento real, es en gran medida un sistema democrático, para Kelsen "« la democracia moderna esta fundada totalmente sobre los partidos políticos; cuanto mayor es la aplicación del principio democrático, más importantes son los partidos »». Con la Excepción importante, quizás, de los Estados Unidos, los partidos políticos se han convertido en un elemento tan esencial que algunos autores consideran la democracia no simplemente como sistema de partidos, sino como una «< partidocracia »» (*partitocracia*), como una tiranía de partido, en la que el centro real del poder se ha desplazado, y concentrado, del gobierno y el parlamento, a, y en, los órganos de dirección de los partidos." Giovanni Sartori. op. cit., págs. 191-192.

4.1. *¿QUIEN CAMBIA PRIMERO, EL ESTADO O LA SOCIEDAD CIVIL?*

A finales de los 80's el Estado mexicano, sustituyó a la democracia por la tecnocracia tomando los fines técnicos como fines gubernamentales, sin tomar en cuenta las demandas de la sociedad civil ni su participación en la elaboración de los programas que lleva a cabo la Administración Pública para resolver la problemática social.

Sin que hablemos ahora de la sociedad civil en su conjunto, al considerar sólo una muestra que ejemplifica la fuerza productiva del país, representada por los sectores que agrupa el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que son: La Confederación de Trabajadores de México (CTM); El Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (FNOC)²; la Confederación Nacional Campesina (CNC), y últimamente el Movimiento Territorial, existen indicadores de que en fechas recientes una gran parte de afiliados a estas organizaciones a decidido desligarse del corporativismo con la finalidad de crear grupos independientes del Estado.

Este hecho se explica, porque aquellas agrupaciones no respondieron a las demandas de sus agremiados durante las décadas que llevan de existir. Esas organizaciones representaban el corporativismo del Estado, es decir el control por parte de éste hacia los agremiados.

² Este sector durante muchos años se llamo Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), después cambio de nombre a UNE y actualmente FNOC.

Al separarse o dividirse los integrantes de estas organizaciones dejaron de ser el apoyo de masas del Estado, provocando un desmoronamiento del corporativismo que nunca logro reivindicar las demandas de sus afiliados, provocando en éstos una falta de credibilidad en esas organizaciones y en el mismo Estado.

Así vemos que el Estado no ha dado una respuesta real a estos importantes sectores de la sociedad civil en sus principales demandas, independientemente del canal mediante el cual las hayan gestionado, ya sea el poder legislativo, los partidos políticos, mediante votaciones, la tecnocracia o el mismo corporativismo etc., no han contribuido a resolver las demandas sociales. Es por esto que la sociedad civil se ha agrupado en organizaciones no gubernamentales, grupos de interés y de presión, para demandar del gobierno la solución a sus demandas.

Quien en realidad cambia primero, es la sociedad civil, debido a su concepción en la realidad de los hechos y ha sido ésta quien ha presionado al gobierno mexicano así como otras sociedades lo han hecho en otros países, a cambiar sus políticas, poniendo de manifiesto que es la mentalidad de la sociedad la que primero cambia y de este modo el Estado resulta ser el seguidor de la sociedad tarde o temprano.

Se observan dos velocidades: una es la velocidad a la que va evolucionando la sociedad y la otra es la velocidad a la que el

Estado va evolucionando, sin lugar a dudas se puede decir que es la sociedad la que lleva una velocidad de cambio más acelerada que la del Estado, o en el mejor de los casos aquella va marcando los cambios al Estado y no al revés.

Si se considera que es el Estado el que debe evolucionar más rápidamente que la sociedad para calcular y prever la conducción de la sociedad que va desde la normatividad hasta la solución de los problemas socio-políticos, resulta claro que cuando existen condiciones de retraso del Estado, éste se convierte en un lastre de la sociedad en lugar de coadyuvar a su evolución.

De tal suerte que no es difícil ver manifestaciones en todos los puntos o ciudades importantes del país de grupos que quieren que se les atienda en sus demandas, o para que se hagan valer sus legítimos derechos que han sido violados.³

Es por esto que cotidianamente vemos los mítines de grupos de interés y organizaciones no gubernamentales que aglutinan maestros, trabajadores, estudiantes, campesinos, familiares de desaparecidos políticos, asociaciones de colonos, de comerciantes informales (callejeros), e incluso dentro de los mismos reclusorios. Todos estos individuos tienen algo en común y eso va a ser, la

³ "Hoy más que nunca, los vientos de la desestatización improductiva y decadente cobran fuerza en la medida que la sociedad civil defiende los espacios que antes le fueron expropiados, usufructados e invadidos. La sociedad civil demuestra que tiene conciencia de lo que es y puede llegar a ser. No está dispuesta a que decidan sin su participación aquello que sabe y puede hacer. No está dispuesta a que el interés común que le pertenece, sea considerado un ámbito de potestad exclusiva del estado." Ricardo Ubalde B., *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, pag. 112.

necesidad que tienen de agruparse para ser oídos, y no sólo estos grupos se manifiestan sino que lo hacen también los industriales, quienes cuentan con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), o los empresarios que tienen a la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), los hombres de las finanzas tienen a la Asociación de Hombres de Negocios, así como los banqueros tienen su Asociación de Banqueros. Estos grupos empresariales hasta antes de que se concluyeran las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, señalaban que la burocracia era excesiva inmovilizando y encareciendo sus actividades por la pérdida de tiempo a que se veían sujetos.

Por lo anterior el gobierno y más en concreto, la Administración Pública no puede dejar de lado estas manifestaciones sociales, sino que debe de responder de una manera abierta como principio para gobernar o administrar, ante una democracia cada vez más plural ya que aunque se alcanzara la idealizada democracia, ésta aún es insuficiente para brindar a la sociedad civil un bienestar progresivo o por lo menos permanente.

De ésta manera, la sociedad buscará siempre los medios más eficaces para hacerse escuchar⁴, es por esto que el Estado debe

⁴ Una manifestación alarmante ha sido el surgimiento del autollamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en el estado de Chiapas el 1º de Enero de 1994, tomando los municipios de Ocosingo, La Trinitaria, Tenejapa, Las Margaritas, Altamirano, Frontera de Comalapa, Chanal y San Cristobal de las Casas, señalando que su movimiento es por "la opresión, la marginación y pobreza extrema en que el gobierno los ha tenido", exhortando a la población de dichos municipios, a unirse al movimiento para "derrocar a la dictadura del gobierno y restaurar la legalidad". Se estima que pueden ascender a 4,000 los elementos en las filas "insurgentes" del EZLN, quien difundió una declaración de guerra en la que señalan "al Ejército Federal

sensibilizarse y hacer que la sociedad civil participe en las decisiones administrativas del Estado. Aunque para este fin en el caso de México, se tendrá que participar en las decisiones políticas del Estado.

Al considerar algunos aspectos de la política en Francia de los últimos veinte años, se observará que muchos de sus programas gubernamentales fracasaron por no tomar en cuenta lo que realmente quería la sociedad e incluso a nivel de sectores como el estudiantil o el ferroviario los cuales en 1986 fueron el inicio de la crisis social y política en ese país, reflejando el tratamiento equivocado para resolver los problemas, no porque los funcionarios carezcan de calidad o porque las técnicas sean malas sino que hay que saber como y cuando se van a aplicar. Esto sólo se logra con el conocimiento real de los problemas. Para eso los políticos no deben hacer promesas más allá de sus limitaciones teniendo que dejar de lado sus ambiciones personales, y si aplicar el talento personal al servicio de la sociedad.

Por su parte el Estado debe reconocer el o los momentos del cambio y de la innovación, empezando por sus miembros integrantes para establecer así una renovación constante del sistema administrativo. Para Michel Crozier, el Estado no debe ser arrogante, omnipresente ni omnicompetente porque en consecuencia acaba por ser impotente "solo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es él, el único capaz de escuchar a la sociedad, de

comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles, ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos"⁵

Los funcionarios públicos no deben de ser ciegos ni sordos estancados en el debate retórico, más bien deben de sensibilizarse para tener la capacidad de resolver los problemas adecuadamente⁶ y disminuir así el riesgo de enfrentamientos con los diferentes grupos de la sociedad.

A la política de Georges Pompidou, Crozier la califica de "emprendedora en lo económico", "tranquilizadora en lo social" y "conservadora en lo político y lo administrativo", sin que lograra una aceptación o por lo menos una participación de la sociedad en su programa de gobierno.

Por su parte Valery Giscard D'Estaing no se percató del cambio cultural que sufría la sociedad francesa ni de que se había transformado la inteligencia intelectual de la sociedad a partir de 1975, aunado al segundo choque petrolero que hecho por tierra el esperado éxito económico, ocasionando que ese gobierno perdiera las

⁵ Michel Crozier. *Estado Modesto, Estado Moderno*, pág. 9.

⁶ "En el gobierno y en la vida social las soluciones propiciadas por diferentes individuos, grupos de interés o clases sociales, tienen que satisfacer tres conjuntos muy diferentes de pruebas: Primero, las soluciones deben de expresar, en cierta medida, los hábitos, preferencias, creencias y quizá las estructuras de personalidad socialmente estandarizadas de sus proponentes. [...] Algunos psicólogos denominan "catéctica" a esta función de las ideas. Segundo, las ideas y las políticas propuestas pueden representar o no respuestas adecuadas a los desafíos que enfrentan el Estado o la Sociedad. Aunque no fuera así, podrían no obstante ofrecer a quienes las proponen compartir las consecuencias del quebranto o estancamiento social. En Tercer lugar, las soluciones propuestas tienen que ser bastante aceptables para una cantidad suficiente de individuos y grupos en la sociedad, aparte de sus proponentes y defensores originales para que se las pueda llevar realmente a la práctica." K. W. Deutsch. op. cit., pág. 196.

elecciones en mayo de 1981 frente a François Mitterrand de izquierda.

La victoria de Mitterrand se fincó más bien en la rebeldía de la sociedad puesto que la derecha había dejado pasar su oportunidad. "No había sabido valerse de su presencia en el poder para responder a la necesidad de renovación del sistema"⁷, dándole el paso a la izquierda.⁸

"François Mitterrand no fue elegido gracias a su popularidad, sino que competía con un presidente que había acabado por cansar a los franceses"⁹, así vemos que los políticos y en nuestro caso los administradores públicos no debemos perder de vista el percibir los problemas reales a resolver, para que realmente se les de solución.

La reactivación económica basada en un pensamiento tecnocrático a priori, parecida a la de los neoliberales o a la de los reaganianos llevada a cabo por François Mitterrand, fracaso por ser una consideración cuantitativa más que cualitativa.

⁷ Michel Crozier. op. cit., pág. 19.

⁸ "Los científicos políticos se orientan cada vez más en la misma dirección, comparan simplemente los detalles técnicos de instituciones o mecanismos políticos aislados, como la "responsabilidad ministerial", la "representación proporcional", la "revisión judicial" o el "poder de disolución", en varios países, como funciona una determinada ley o institución de esta clase en el contexto de un sistema político o social determinado, o como funcionaría si se le trasladara al contexto de algún otro sistema. De este modo, tales preguntas de la ciencia política comparativa tienden indirectamente a convertirse sólo en preguntas referentes al funcionamiento parcial o total de los sistemas políticos en diferentes países." K. W. Deutsch. op. cit., págs. 46-47.

⁹ Michel Crozier. op. cit., pág. 20.

Los programas descritos anteriormente estuvieron soportando una fuerte presión por parte de la sociedad francesa porque realmente no se estaban resolviendo los cambios que la sociedad quería.¹⁰ A una sociedad no se le puede cambiar sólo con lemas por repetitivos que estos sean tales como los que dicen que "el país avanza" o el de "la solidaridad" o de que se están logrando hacer cosas que nunca antes se habían hecho, porque esto lejos de convencer a la sociedad, hace que ésta pierda más la credibilidad, por lo tanto lo que se requiere son soluciones más imaginativas que respalden los discursos.

No se puede hacer participar y menos aún cambiar a una sociedad por decreto y peor aún cuando esos decretos son impracticables e inoperantes, lo que podemos resumir así: "si es absurdo obligar a la gente a cortarse la barba por decreto, igualmente lo es, y aún más difícil de lograr, que se la dejen crecer de nuevo"¹¹, es decir, la sociedad no es ingenua para participar en todo lo que

¹⁰ Para los cambios sociales puede tomarse en cuenta que "una serie de símbolos y una serie de reglas pueden constituir juntos lo que llamamos un cálculo, una lógica, un juego o un modelo. Como quiera que lo llamemos, tendrá cierta estructura, es decir, cierta pauta de distribución de discontinuidades relativas, y ciertas "leyes" de funcionamiento. Si esas leyes se asemejan en grado significativo a una situación o clase de situaciones particulares existentes en el mundo exterior, esa será la medida en que tales situaciones exteriores pueden "comprenderse", o sea predecirse -y quizás incluso controlarse-, con la ayuda del modelo. La existencia de este tipo de semejanzas no puede descubrirse en el modelo, sino únicamente mediante un proceso físico de verificación, es decir, mediante operaciones físicas destinadas a adaptar parte de la estructura de la situación exterior -lo que llamaríamos "extraer información de" la situación exterior-, seguidas por algún proceso crítico, es decir, operaciones físicas adicionales cuyo resultado depende del grado de correspondencia existente entre la estructura propuesta a partir del modelo y la estructura derivada de los hechos exteriores." K.W. Deutsch. op. cit., págs. 50-51.

¹¹ Michel Crozier. op. cit., pág. 31.

quiera el gobierno. Cuando el gobierno le falla a la sociedad ya sea por engaños, incapacidad, corrupción o negligencia, las consecuencias tienen un alto costo social y político independientemente del económico, así la sociedad puede volverse más apática y alejarse de todo proceso político-electoral o, buscará los canales no formales para que sus demandas sean escuchadas.

A veces tampoco son los modelos empleados para resolver las demandas de la sociedad los que fallan, sino que al percibir con claridad dichos problemas, tampoco se implementa una verdadera solución ya sea mediante el liberalismo¹², neoliberalismo¹³ o

¹² "La concepción individuo-sociedad del liberalismo clásico parte de la idea de que existe un orden 'natural' en la sociedad bajo el cual el individuo posee un conjunto de derechos y libertades 'naturales' [...] integra un sistema basado en principios como los siguientes: a) protección de las libertades individuales y los derechos civiles, b) urgencia de limitar el poder gubernamental, mediante la división y el equilibrio de poderes, y c) principio de legalidad como garantía del orden social." Rene Villarreal. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, pág. 109-110. "Históricamente éste liberalismo corresponde a una época marcada por el surgimiento y ascenso del capitalismo y por una sociedad civil vigorosa, pero poco diferenciada de 1830 a 1880. Pero al entrar el siglo XX, y en particular con la crisis de 1929 a 1936, éste paradigma evidencia sus límites y entra en crisis." Rene Villarreal. op. cit., pág. 113. "Entonces al dar una solución a esta crisis, aparece el liberalismo neokeynesiano del Estado Benefactor que surge como un modelo teórico y de política económica, su despliegue lleva no sólo a la prevención de las crisis cíclicas del capitalismo, sino a la orientación de los mecanismos de mercado, a su regulación y a la conformación de un sistema de economía mixta. De ahí que la síntesis neokeynesiana fuera el paradigma dominante en las sociedades capitalistas durante tres décadas de 1940 a 1970, bajo la idea del Estado benefactor como corrector de las fallas del mercado." Rene Villarreal. op. cit., pág. 120.

¹³ La crisis manifiesta, primero del liberalismo clásico (1830-1936), y después de liberalismo neokeynesiano que permitió el nacimiento del Estado Benefactor (1940-1970), requirió de un sistema económico-social más dinámico en su relación con el Estado, creando las "condiciones propicias para el surgimiento de un movimiento neoconservador: el neoliberalismo, que postulaba el regreso del paradigma de la economía clásica y al liberalismo de *laissez-faire*, bajo el ropaje de la economía de la oferta y el Estado mínimo." Rene Villarreal. op. cit., pág. 124. "La doctrina neoliberal, al situarse en el punto de vista de la política económica, en que la libertad económica es sinónimo de libertad política, 'lleva a sostener que cualquier política que representa intervención del Estado medra los fundamentos de la libertad política y de la democracia." Rene Villarreal. op. cit., pág. 125. "Hoy, en una perspectiva más global y de largo plazo, podemos afirmar que el neoliberalismo de la economía de la oferta y el Estado mínimo fue sólo un paréntesis, una oleada que, siendo más ideológica que científica, no tuvo respuesta para los problemas de la nueva estructura económica mundial. Su visión parcial e ideológica en favor del mercado mostro ineficacia para resolver los problemas económicos y, en especial, los sociales. El modelo neoliberal ha entrado en crisis a principios de los años noventa, cuando la herencia nociva de la década anterior se hizo evidente y la recesión internacional en los principales países industrializados colocó espesas dudas sobre su capacidad para generar un nuevo auge de la

cualquier otro modelo político-económico.

Una administración pública tecnocratizada no puede entender la realidad social y a veces ni siquiera podrá percibirla. Si partimos de que la sociedad es quien conoce su propia problemática porque la vive y la padece, entonces debe hacerse que la sociedad participe en la solución de esos problemas no diciéndole que tiene que hacer, sino haciéndola que desarrolle nuevas capacidades que tengan como resultado una aportación positiva.

Cuando se hablaba de que "no era el sistema el que fallaba sino los hombres", para disculpar los errores cometidos por el "sistema", aquí se está menospreciando al **hombre** como ente racional que es, porque éste es capaz de realizar sus tareas satisfactoriamente. Lo que sucede más bien es que no son los hombres los que fallan puesto que hay personas muy capaces, es el sistema político el que tiene y mantiene los errores y será éste el que deberá adecuarse a las preferencias de la sociedad.

4.2. *HACIA UNA ADMINISTRACION PUBLICA MAS RACIONAL.*

¿Como logrará cambiar realmente el Estado si las prácticas de la administración pública son repetitivas y hacen aparecer a los funcionarios como incapaces de concebir acciones renovadas y por lo tanto como inadaptados a la realidad?, y como puede entonces pedir el gobierno que la sociedad cambie su actitud, si los funcionarios no han hecho el esfuerzo por cambiar. Para que la sociedad evolucione se requiere de que la política sea realista y eliminar la figura del Estado autoritario y arrogante.

La tecnocracia no significa modernización, los tecnócratas pueden quedar rezagados en un mundo político oficial y en consecuencia a destiempo porque la sociedad avanza mientras que los tecnócratas sugerirán pregonando el "cambio".

El verdadéro cambio lo dan las sociedades, por ejemplo en Europa ahora se perciben muy claramente dos tipos de revolución que se están dando, la primera de ellas es la de los empleos y la segunda es la de las costumbres, mientras los gobiernos apenas las perciben.

En la revolución de los empleos, la historia se vuelve a repetir en cada revolución industrial tal como sucedió en los siglos XVIII y XIX, en aquel tiempo europeos y norteamericanos abandonaron en masa la tierra para irse a las fábricas, "en la actualidad también están dejando las fábricas en masa"¹⁴, porque

cada vez hay un número más reducido de empleos debido a que el sistema industrial se transforma mediante la tecnología y tiende a desaparecer el empleo de masas.

Los responsables políticos y administrativos tendrán que razonar más allá de las frías estadísticas para proporcionar empleo a todos esos trabajadores liberados por la industria.

En pocas palabras, lo que tenemos frente a nosotros es la rápida desaparición del modelo de civilización industrial que hemos conocido por más de un siglo, lo que seguramente afectará a una gran cantidad de trabajadores y a la sociedad en su conjunto, de ahí que se tendrán que concebir nuevas formas de administración y sindicalismo. La forma de resolver el problema será previniendo como ocupar a la gente que se quede sin empleo, además de que se tendrá que ocupar en el futuro a los jóvenes que requerirán irse incorporando a las fuerzas productivas, esto implica una adaptación a la realidad del sistema administrativo, educativo, político y sindical, que requiere de la eliminación de las barreras administrativas del Estado.

De una civilización basada en la preeminencia masculina en donde el padre de familia era quien obtenía el empleo principal, prestigio y ventajas sociales, pasamos a una civilización más libre y más igualitaria y por lo mismo mucho más competitiva. Esta sería la segunda revolución de que hablaba, en donde la mujer juega también un papel importante económicamente, pero por tener que trabajar, las

¹¹ Michel Crozier, *op. cit.*, pág. 45.

costumbres al interior de las familias van cambiando grandemente y por lo tanto el concepto de familia y de la sociedad van cambiando.

"El Estado no puede ni pensar seriamente en imponer el cambio. Por el contrario, su responsabilidad es muy pesada en un sistema educativo y en un sistema de protección y de seguridad social concebidos para un mundo [político-administrativo] que esta en vías de desaparecer y que parecen en extremo esclerosados"¹⁵. Algunos de los programas de bienestar social, en realidad debilitan y vuelven más dependientes a los grupos que se pretende beneficiar. Ninguna reforma tendrá éxito si no esta basada en el cambio de las costumbres de la sociedad, siendo este el aspecto que se considera como la segunda revolución en Europa, la cual esta evolucionando a gran velocidad.

Crozier menciona que el Estado francés, guardián de los valores, el que "ilumina y anima a la sociedad" resulta obsoleto para la sociedad, que se mueve por si sola pero que en su desarrollo a cada momento tropieza con las limitaciones del sistema implementado por el Estado ya sea el "estabilizador" o el de "desarrollo compartido" etc.

Los adelantos de una sociedad dependerán cada vez más de la calidad de su sistema colectivo con una necesidad de servicios colectivos numerosos, complejos e inteligentes que no tienen que ser por fuerza proporcionados por el Estado.

¹⁵ Michel Crozier. op. cit., pág. 49.

La administración pública independientemente a la forma de gobierno¹⁶ que esté sirviendo sólo debe perseguir la eficacia y la eficiencia porque aún cuando la forma de gobierno le imprima su estilo particular, la administración pública deberá independizarse hacia una racionalidad administrativa.¹⁷

La racionalidad administrativa supone como base a la ciencia y a la tecnología pero no necesariamente nos va dar por resultado un bienestar social, supongamos que para el caso de México en donde la organización de las elecciones actualmente dependen en gran parte del poder ejecutivo y aún cuando se concrete el proyecto de la intervención del poder judicial en los comicios, si estamos hablando de que el gobierno cuenta con el equipo más sofisticado en computación y administración para la organización de las elecciones entonces estamos hablando de una poderosa racionalidad administrativa, hasta aquí está perfecto, pero que pasa si toda esta sofisticación se utiliza para realizar un fraude electoral, pues éste será un fraude bastante sofisticado y de gran magnitud entonces cual va a

¹⁶ Las formas que puede adoptar un gobierno son: "burocrático (p. 706); constitucional (p. 237); de gabinete (p. 238); democrático (p. 701); monárquico (p. 1096); parlamentario (p. 237); patrimonial (p. 803); plebiscitario (p. 861); representativo-plebiscitario (p. 237); y representativo puro (p. 237)." Max Weber. *Economía y Sociedad*.

¹⁷ La materialización de la racionalización administrativa hacia adentro de la administración pública lo son las unidades de planeación, y de organización y metodos, las cuales se encargan entre otras cosas de: estudios y propuestas para la simplificación del trabajo, elaboración de manuales administrativos, formularios y actualización de instructivos y reglamentos interiores, análisis y recomendaciones para la resolución de problemas humanos en la organización. Hacia la sociedad, la administración pública deberá lograr la planificación nacional para el desarrollo, "planificación es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la 'actitud racional' que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias." Gonzalo Martner. *Planificación y Presupuesto por programas*, pág. 8.

ser la ventaja de la poderosa racionalidad administrativa, desde luego que para la sociedad civil no es ninguna ventaja lo será en todo caso del grupo político en el poder.

Entonces no es suficiente la racionalidad administrativa, sino que tiene que ser también razonable es decir una racionalidad crítica y en beneficio de la sociedad.

Para el exterminio de los Judíos, los Alemanes utilizaron durante la Segunda Guerra Mundial, la racionalidad convirtiéndose esta en una racionalidad de gobierno y política del Estado Nazi, una racionalidad en donde se realizaron experimentos con tecnología avanzada de acuerdo a su tiempo pero utilizados de una manera criminal. El Estado Alemán utilizó la racionalidad para realizar algo irracional.

"En Auschwitz, se manifiesta la alianza entre la visión específicamente moderna de la razón como medio esencial de administración y la locura que dimana de tal razón. [los propios alemanes] han demostrado la capacidad de la razón para el mal cuando ésta deviene en un instrumento de los poderosos en un mundo donde la razón crítica ha sido desterrada."¹⁸

La sociedad civil demanda una administración eficaz y no que la abrume la burocracia y la corrupción, resulta muy

¹⁸ George Friedman. *La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt*, pág. 13.

irresponsable la actuación de un funcionario público que tenga a su cargo la atención al público, y que cuando los usuarios le reportan anomalías, éste les indica que pongan su queja, un caso típico es la atención tanto a los reclusos como a sus familiares en los centros de readaptación social (CERESO[S]), cuando se entrevista a un funcionario de estos centros y se les señala que existe corrupción, drogadicción y prostitución al interior de estos centros y que se les cobra a los internos por los servicios elementales de cobijas, almohadas, baño etc. éstos prácticamente exigen que se les muestren las denuncias presentadas de tales situaciones como si existiera un sistema judicial o al menos administrativo que fuera transparente y no reconocen que una queja o demanda primero se enfrenta a la burocracia, la corrupción, la negligencia y en estos lugares, las represalias, y una vez que haya superado estos "pequeños" detalles la solución de la queja o demanda de que se trata queda supeditada a la discrecionalidad del jefe responsable que en otras palabras podría decirse que la solución depende de que el jefe quiera resolverlo o no.

Claro que lo anterior sería en un caso que sea simplemente insignificante desde luego que si se trata de un caso en donde van de por medio intereses económicos esta situación se complica cientos de veces más.

"No se manda a la sociedad, no se ordenan sus arreglos ni sus objetivos. A la sociedad se le sirve y para servirla mejor, se actúa a modo de escucharla, pues ella nunca se equivoca"¹⁹. Sin dejar de

reconocer que la "sociedad ideal" no existe, los modelos expuestos por el Estado a veces resultan pobres y abstractos, más bien van a reflejar la situación o condición de quien los propone.

La sociedad como conjunto tan complejo y delicado no se puede conformar a partir de un plan o de un modelo. La sociedad no cambiará por decreto, pero si es indispensable actuar para que esta se desarrolle.

Michel Crozier asegura que para que una sociedad sea viva, en la actualidad se necesita un Estado modesto, no un Estado débil o precipitado, sino un Estado respetuoso, que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites y que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad y no un Estado que le de ordenes.

Si el capitalismo actualmente se encuentra en crisis, es porque las mismas razones objetivas generales existen en todos los países, por eso se tendrán que analizar en cada estado nacional es decir cada caso en particular, los problemas a resolver enfocándonos en nuestro caso a los errores y problemas administrativos según el régimen político que conocemos.

4.3. UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA Y POLITICA: UNA NUEVA MENTALIDAD DEL ESTADO.

Si bien es cierto que entre más compleja sea una sociedad, más difícil será administrarla, pero también serán sociedades más ricas y más activas, en donde los ciudadanos son más libres. Las barreras y las distancias culturales son menores en sociedades más complejas. Por eso cuanto mayor es la libertad de los participantes en el juego social, es necesaria mayor organización, en otras palabras, se necesita mucha organización para garantizar mayor libertad a un mayor número de personas.

La transformación de una sociedad no es un problema de cálculo sino de modos de razonamiento y si la administración pública es la responsable de fomentar esa transformación, entonces se requiere que el sistema administrativo se vuelva más sensible y más crítico porque de su eficacia depende el desarrollo de la sociedad entera.

Los agentes del Estado pueden ser muy competentes pero lo positivo se opaca por la lentitud y la falta de realismo²⁰ del funcionario que tiene una visión sintética del problema, lo que resulta insoportable en un mundo que cambia con rapidez en donde la innovación desempeña un papel cada vez más decisivo.

²⁰ Al referirnos al realismo, "en términos generales, la cuestión es que cuando se comparan hechos con hechos, o hechos con ideales, hay que hacerlo exactamente de la misma forma de un lado a otro del espectro. Lo cual implica el emparejamiento de descripciones con descripciones, y comparar cómo se traduce (bien o mal) cada idea en la realidad correspondiente." Giovanni Sartori. op. cit., pág. 33.

"Es cierto que la cultura política francesa ha sido conformada por los modos administrativos de gobierno y por la ideología del Estado. Así esta se constituye en una parte de la cultura general de la sociedad"²¹, este proceso no resulta fácil ya que cambiar una cultura es muy difícil y un sistema administrativo público viene a ser una cultura en sí, por lo que los funcionarios y administradores tendrán que acelerar el cambio de mentalidad²² que permita reconvertir el sistema para que se logre cada vez, una mayor simplicidad en las relaciones sociales, que alienten el renacimiento del espíritu emprendedor, para buscar la calidad y no la cantidad.

"Las medidas legislativas y reglamentarias tienen su importancia, a veces decisiva, pero un conjunto institucional no se transforma de ese modo, lo que hará la diferencia son los hombres y

²¹ Michel Crozier. op. cit., pág. 69.

²² Sartori observa las acciones de los políticos como muy limitadas y señala que "En realidad el reclutamiento del personal político guarda poca relación con la preparación y, por otra parte, los políticos, en general, adoptan las medidas de política económica pensando en el futuro inmediato, cediendo a presiones contradictorias y con su preocupación centrada en los costes y las victorias electorales próximos. Así, pues, cuando pedimos a nuestros políticos una planeación racional, les estamos pidiendo algo muy difícil de obtener." Giovanni Sartori. op. cit., pág. 521. Pero más que otra cosa lo que debe cambiar el administrador o el político es su mentalidad en la praxis a lo que Habermas observa como un cambio de racionalización "basta con este intento de caracterización provisional para percatarse de que de las relaciones pragmáticas entre un actor y su entorno interno o externo que resultan formalmente accesibles como resultado del << desencantamiento >>, sólo algunas (prácticas) se han seleccionado y convertido en formas estandarizadas de manifestación. Esta utilización diferencial de posibilidades formales puede deberse a razones externas o internas. Puede reflejar una utilización, específica de una determinada cultura y sociedad, del potencial de racionalización que ofrecen las estructuras de conciencia modernas, es decir, un patrón selectivo de racionalización social; o acaso se trate de que sólo algunas de estas relaciones pragmático-formales se presentan a una acumulación del saber. Por tanto, tenemos que intentar identificar aquellas relaciones que son lo suficientemente productivas desde el punto de vista de la adquisición del saber como para permitir un desarrollo de esferas culturales de valor, atendiendo a su propia *legalidad interna* en el sentido que ha esta expresión de Max Weber." Jürgen Habermas. *Teoría de la Acción Comunicativa*, pág. 310.

la organización que estos se hayan dado"²³. Es pues indispensable encontrar en la función pública apoyos suficientes para arrastrar a una masa crítica de funcionarios dentro del movimiento de una reforma.

El recurso indispensable que tiene una sociedad para lograr el cambio, será el desarrollo²⁴ de sus funcionarios para que estos cambien el modo de razonar de la cultura administrativa mediante la capacitación. Con esto se lograría una masa crítica de altos funcionarios que logre un verdadero movimiento del cambio.

El Estado llegará a ser un Estado modesto, en la medida en que los hechos humano-sociales tengan mayor prestigio que el trabajo de los Organismos de Estado.

Cuando se trata de hacer más eficiente a la administración pública, al razonar frente a las variables: **objetivos-recursos-presiones** probablemente se le conceda una importancia limitada a los **recursos**, pero a la luz de un razonamiento estratégico, se invertirían las variables del problema en donde los **recursos** resultan determinantes y no los **objetivos** porque en base a los recursos es como se van a determinar los **objetivos** de donde va a resultar la

²³ Michel Crozier. op. cit., pág. 74.

²⁴ Dentro del desarrollo de los funcionarios, para Deutsch, "surge un conjunto de problemas afines en el estudio de los países subdesarrollados que han estado atravesando una serie de cambios menos drásticos (en relación a Europa), pero sin embargo considerables, desde la segunda guerra mundial. En muchos de estos países ha aparecido una élite política de tipos de personalidad 'transicional'. Su ingreso en las vitales posiciones de nivel intermedio en las redes de comunicación y decisión de sus países ha ofrecido interesantísimos temas de estudio para los científicos políticos. El ascenso en muchos países subdesarrollados de políticos que hablan los idiomas locales (dialectos), reclutados de las regiones provinciales antes que de la capital, podría estudiarse con utilidad desde este mismo punto de vista." Karl W. Deutsch. op. cit., pág. 182.

relación recursos-presión, puesto que lo que se considera como recurso con frecuencia resulta presión y lo que se considera presión podría inversamente constituirse en recurso, de acuerdo a lo que veremos a continuación.

"La transformación de las presiones en recursos puede ser [...] uno de los elementos esenciales de una estrategia de reforma"²⁵. Por ejemplo si se pretende hacer una dirección general más dinámica, se tendrían que reevaluar las diversas categorías de los funcionarios así lo que parecía una presión se volvería un recurso, porque definitivamente los recursos esenciales para la reforma del Estado son en efecto, los recursos humanos²⁶ que vienen a ser la palanca principal de la modernización del Estado. Cabría señalar que estos recursos hasta ahora sólo se pueden ver potenciales y que el sistema los bloquea y su talento e inteligencia sólo sirve para hacer funcionar o reformar la lógica del sistema implantado por el Estado y no la lógica que pueda dar las soluciones.

Por lo tanto, la incapacidad del gobierno para dar una respuesta satisfactoria a la sociedad, se manifiesta en una superabundancia de reglamentaciones que él mismo difícilmente cumple. Los funcionarios encargados de administrar pueden padecer

²⁵ Michel Crozier. op. cit., pág. 177.

²⁶ "Junto a la creación de una mística deben establecerse políticas y programas para el desarrollo integral del enorme potencial humano existente en el sector público y la real utilización de ese desarrollo en la práctica organizacional. Ello implica jerarquizar en la organización la importancia de esta labor, trabajar integralmente al respecto con el sistema educativo global con las consiguientes posibilidades de optimizar recursos, y conectar estrechamente la formación y el desarrollo con las metas globales prioritarias." Bernardo Kliksberg. *¿Como Transformar al Estado?*, pág. 26.

una crisis provocada por el estado del sistema en deterioro. En este caso los funcionarios serían un recurso si se les incita a inventar ellos mismos otras soluciones.

La importancia de lo anteriormente descrito, se resume en que "muchas dificultades que parecen insuperables se pueden transformar en recursos, a condición y éste es el problema fundamental, [...] de que los objetivos cambien"²⁷, de acuerdo a como los actores públicos (administración pública) o privados (la sociedad) vayan asimilando el aprendizaje, en lugar de imponer una modernidad a priori.

Para lo anterior se requiere de la elaboración de métodos intelectuales que creen otros modelos de comportamiento capaces de brindar nuevas posibilidades de aprendizaje en la administración y por consiguiente del cambio, para no caer en el ejemplo que nos muestra Crozier de cuando se pretendió democratizar a Francia en 1981 y había una actitud de cambio, no se consideró que "[los socialistas] en lugar de reflexionar en la manera de cambiar los comportamientos"²⁸ no tuvieron nada más urgente por hacer, que

²⁷ Michel Crozier. op. cit., pág. 180.

²⁸ "Dentro del campo general de la innovación y el aprendizaje social, la política puede funcionar como esfera de decisión. Si definimos el sector básico de la política como el de las decisiones que pueden hacerse cumplir coactivamente o, con más precisión, de todas las decisiones respaldadas por alguna combinación de probabilidades significativas de asentimiento voluntario y de coacción, la política se convierte en el método por excelencia que permite asegurar el tratamiento preferencial de los mensajes y las ordenes, y la redistribución de los recursos humanos o materiales, y aparece entonces como un instrumento fundamental para retardar o acelerar el aprendizaje social y la innovación, funciones para las cuales se las ha empleado en el pasado. La política ha sido empleada para aumentar la rigidez de los sistemas sociales ya semipetrificados, y para acelerar los procesos de cambio en curso. En muchas culturas pueden encontrarse ejemplos de la función conservadora de la política. Quizá haya sido una peculiaridad de la política de Occidente el haber

desear reducir los privilegios de las élites y renovar a los hombres.

A pesar de la llegada de nuevos hombres, difícilmente tuvieron efectos duraderos, pues los recién llegados dependieron de las élites instaladas en cuanto: a los métodos, la capacidad de acción e incluso del razonamiento de aquellos. Que una vez agotadas las virtudes del impulso ideológico [de los novatos], se alinearon con las élites antiguas y con la ayuda de lo difícil de los tiempos, hubieron de diluirse ante su competencia", ²⁹ lo que significa que cuando no hay una preparación en base a una nueva mentalidad, el personal podrá renovarse pero las practicas seguirán siendo las mismas.

Quitando el término de socialistas porque ha perdido vigencia y de élites para alejar la idea antagónica que existió entre dos sistemas económico-ideológicos por no ser nuestro tema, retomemos el ejemplo sólo en el sentido de ver que cuando no hay un cambio **intelectual** en los funcionarios o de la misma sociedad, no se logrará un cambio en el comportamiento del Estado o de la sociedad y que los cambios pretendidos son efímeros y terminan por caer en el mismo comportamiento, aún cuando se trate de personal de nuevo ingreso, si están mal preparados, rápidamente los absorbe el sistema, y la administración permanece igual.

desarrollado una serie de técnicas significativas destinadas a acelerar la innovación. Quizá tres entre las más importantes de esas técnicas son: la regla de mayoría, la protección de las minorías y la institucionalización del disenso." Karl W. Deutsch. op. cit., pág. 268.

²⁹ Michel Crozier. op. cit., pág. 183.

La internacionalización o globalización de las prácticas³⁰ y de las teorías en materia de administración, pone cada vez más en tela de juicio los aislamientos intelectuales y en esencia la manera de preparar las decisiones y los modos de razonamiento que se emplean.

Los funcionarios pueden detentar un poder porque ejercen casi un monopolio de las decisiones colectivas que supuestamente están determinadas por el interés general, pero el razonamiento político puede ser estrecho cuando se basa en la lógica de las apariencias como si sólo se tratara de relaciones públicas, es entonces cuando su poder real de síntesis desaparece.

La administración pública necesariamente debe tomar decisiones, pero una decisión político-administrativa es una decisión colectiva y por ende se está interviniendo en un sistema humano, luego entonces es importante que para resolver los problemas de la sociedad se requiere de incluir en los mecanismos de decisión, el conocimiento del o de los sistemas humanos reales de que se trate y considerar los resultados de la acción administrativa sobre ellos.

Cuando la actividad administrativa pública mantiene una imagen conservadora, esto es porque repite las mismas acciones una y otra vez de las que ya tiene bastante experiencia, pero se muestra incapaz de emprender nuevas decisiones. Es por eso que resulta importante considerar las preferencias de la sociedad, en

³⁰ La actual tendencia a la globalización de la economía mundial trae aparejada una globalización no sólo de las ideas económicas sino también de las políticas, de derechos humanos, ecologistas y sociales, por tanto las prácticas administrativas no son la excepción.

consecuencia el gobierno debe ser más sensible en la percepción de éstas.

La consulta a representantes para la solución de los problemas sociales, debe quedar atrás y ser rebasada y reemplazada por el análisis moderno, independiente y profesional basado en la realidad, no es suficiente ni objetivo sólo escuchar a los dirigentes de los diversos grupos o sistemas humanos (de sindicatos, profesionistas, maestros, colonos, empresarios, estudiantes, campesinos, trabajadores del Estado etc.), porque tal vez sus líderes ni conocen la realidad de las regulaciones de los sistemas humanos que representan y a pesar de eso quieren reformarlos.

En primer lugar no se puede tratar de imponer una solución que altere el conjunto de las relaciones humanas en los diferentes ámbitos sin saber la realidad de como funcionan en ese universo y segundo porque los dirigentes pueden representar pasiones, intereses personales o de grupo teniendo una idea falsa de la realidad, por el sólo afán de sostener las tesis de políticos y de altos funcionarios comprometidos en realizar una reforma, lo que resulta altamente deformador.

Por ejemplo, los periodistas Hervé Hamon y Patrick Rofman en una entrevista que hicieron al Secretario de Educación Pública de Francia, Chevenement en 1984, pusieron de manifiesto ante todo el público, que el ministro mantenía una sorprendente ignorancia con relación a las grandes disparidades que existían en el

funcionamiento de las escuelas. Este hecho demuestra que los funcionarios, no siempre conocen bien el universo del que son responsables, lo que significa que se puede tomar una decisión errónea que puede tener graves consecuencias. De ahí la importancia de realizar análisis objetivos en todas las actividades que lleva a cabo la administración pública, para una toma de decisiones también objetiva.

La investigación es la única que propicia el contacto con la realidad y lo que demuestra el análisis sociológico, es que el modo de razonamiento dominante de un grupo humano, en gran medida, se estructura por el aprovechamiento que sus miembros pueden obtener de las acciones que realizan.

La formación de los individuos es importante y definitiva ya que no sólo proporciona la **capacidad intelectual** para actuar sino que principalmente proporciona la **capacidad de interpretar la acción**. Desde éste punto de vista, deberá existir un aprendizaje en los funcionarios, que les "permita lograr un modo de razonamiento de la alta función pública" para dejar atrás la estrechez en el razonamiento de los asuntos político-administrativos.

Lo anterior no se lograría solo con capacitar a algunos funcionarios, sino que se requiere de una gran cantidad de ellos que sea tal su magnitud, que puedan crear un verdadero movimiento del cambio en donde la premisa debe ser la calidad y no la cantidad, para poder lograr una nueva visión de los problemas.

Como señala Crozier, al lograr "una masa crítica suficiente [de funcionarios] permitiría constituir el primer grupo de agentes del cambio, capaces de preparar el paso al Estado modesto"³¹ para dejar atrás al Estado arrogante y autoritario.

Para llevar a cabo un verdadero cambio al interior de la función pública administrativa será necesario cambiar las relaciones internas, los modos de gestión y el sistema de decisiones a la vez, lo que quiere decir que se tendrían nuevas técnicas, métodos y razonamientos.

Habrá que considerar "el acelerado cambio de las sociedades occidentales que se ha realizado en buena medida en contra de la autoridad" tal es el caso de los movimientos estudiantiles de 1968 en varios países como protesta al orden hermético establecido de los gobiernos y dichos movimientos trajeron cambios políticos, otro ejemplo es la brutal caída del presidente Nicolau Ceausescu de Rumania en 1989, en donde la sociedad ya no estaba de acuerdo con el sistema establecido, también es muy evidente, que ha caído por tierra el mito de el jefe, ya no es suficiente un líder carismático sino que son necesarias buenas soluciones y acciones del gobierno.

En este contexto, el problema no va a ser la búsqueda del

³¹ Michel Crozier, op. cit., pág. 199.

líder, sino de la función del liderazgo (o el método), no se pretenderá mantener a toda costa a un líder o a una autoridad³² porque esto no le satisface ya a la sociedad, sino que debe buscarse la vida de las instituciones que impliquen en su desarrollo la innovación y la renovación. Cuando se ha dado el caso, la sociedad no cuestiona si el gobierno es legítimo o no, lo que si cuestiona es si se están resolviendo sus problemas o no y eso es lo que le da la legitimidad³³ al gobierno.

La ciudadanía rechaza cada vez más al Estado arrogante, a la política megalómana, las palabras grandilocuentes que han conducido a una hiperinflación de lo político, por lo que los ciudadanos sienten recelo de cualquier autoridad.

Los funcionarios no deben sentirse con la misión sagrada de tener en sus manos el porvenir del mundo, porque caen en la ilusión y la pasión aparentemente de grandes decisiones fundadoras que van

³² "El significado originario de << autoridad >> está probablemente unido al verbo latino *augere*, aumentar. En su significado primigenio indica que los que están en posesión de la autoridad hacen cumplir, confirman y sancionan una línea de acción o de pensamiento. Para los romanos, la *auctoritas* de los vivos dependía y descendía de la autoridad de los fundadores de la ciudad. Así pues, lo que << aumentan >> los poseedores de la autoridad es la fundación. Otra vez la autoridad fue definida en términos de poder hasta Max Weber y más exactamente, hasta que se tradujo mal a Weber al inglés, baste subrayar que la *auctoritas*, aunque relacionada con la *potestas*, con el poder, siempre se distingue de ella." "Un estudio terminológico realizado bajo los auspicios de la UNESCO indica que en el << uso común >> autoridad equivale a << poder que es aceptado, respetado, reconocido, legítimo >>." Giovanni Sartori. op. cit., págs. 230 y 232.

³³ Para Arnaldo Córdova 'lo 'constitucional' equivale a 'garantía de la libertad' y la legitimidad de la autoridad estatal estriba en ser 'constitucional', es decir, en 'garantizar la libertad' Arnaldo Córdova. op. cit., pág. 57. Por otro lado Sartori menciona que "los filósofos han insistido desde hace tiempo en que el vínculo de unión de las sociedades políticas no lo proporciona el mando, sino algo muy distinto que denominan la << obligación política >>. De forma alternativa, pero al mismo tiempo, nosotros decimos que los regímenes políticos están sostenidos por su << legitimidad >>, y se ven socavados, si no destruidos, por una crisis de legitimidad. A su vez, la crisis de legitimidad se hace perceptible y suele detectarse como crisis de << autoridad >>." Giovanni Sartori. op. cit., pág. 232.

más allá de la realidad. Es así que las soluciones que en algún tiempo fueron consideradas como ciertas, la experiencia ha demostrado que condujeron a rotundos fracasos, por ejemplo antes se consideraba como válido decir que "el fin justifica los medios" sin embargo el fin **NO** justifica los medios, "pues con el tiempo los malos medios han corrompido los mejores fines y el ideal corre el riesgo de degenerar en una tiranía burocrática".³⁴

Así las cada vez más complejas relaciones de la sociedad con el Estado, hacen necesario tomar en cuenta la libertad del individuo que implica a su vez una responsabilidad y un límite con la ciudadanía y de esta manera lograr una acción positiva y más eficaz en favor de valores más elevados, lo cual no consiste en querer obligar a los demás a ajustarse al modelo en el que uno cree, sino en elaborar métodos de cambio más abiertos que permitan al individuo desarrollarse por sí mismo mediante la experiencia.

Es así que la tarea esencial del administrador y el político, consistirá en crear las condiciones que permitan a los individuos decidir por ellos mismos, manteniéndose entre ellos compromisos honorables dirigidos hacia el bien común mediante la función social o colectiva. El individuo entonces descubrirá y reconocerá el margen de libertad con que cuenta y lo utilizará y lo ampliará en la realización de sus valores y responsabilidades.

³⁴ Michel Crozier. op. cit., pág. 253.

Los dirigentes no pueden cambiar a su gusto a una sociedad, porque no pueden cambiar lo más preciado de un individuo, que es su conciencia³⁵ que a su vez, forma parte integrante de la conciencia social, y hacerlo arbitrariamente representa una violación de un principio fundamental, que es el respeto a la libertad de los demás.

¿Entonces como se va a cambiar a la sociedad? nunca se ha cambiado al hombre por decreto, el hombre cambia continuamente y es lo que ha constituido la evolución de las sociedades y cada vez se vuelve más humano, "él mismo se ha cambiado en el incesante movimiento de sus múltiples experiencias".³⁶ Si el Estado no es quien cambia a la sociedad, toca entonces a éste crear las condiciones que propicien al individuo la libertad y la capacidad de actuar a través del conocimiento y el aprendizaje, éste último como la clave del cambio.

La libertad del individuo³⁷ conlleva la responsabilidad

³⁵ No todos los actos del individuo son conscientes y en algunos casos sus conciencias están basadas en hechos falsos, "muchas veces se está metodológicamente ante la elección entre términos oscuros y términos claros, cuando éstos son irreales y 'típico-ideales', en este caso deben preferirse científicamente los últimos." Max Weber, *Economía y Sociedad*, pág. 18.

³⁶ Michel Crozier, op. cit., pág. 261.

³⁷ Para John Stuart Mill, "la libertad de pensamiento e investigación, la libertad de discusión y la libertad del juicio y la acción morales controlados por la persona misma eran bienes por derecho propio, situando su ensayo *On Liberty* al lado de la *Areopagitica* de Milton como una de las defensas clásicas de la libertad en lengua inglesa. Mill creía por supuesto que la libertad intelectual y política son beneficios en general para la sociedad que las permite y para el individuo que las goza, pero la parte efectiva de su razonamiento no era utilitaria. Cuando afirmaba que la humanidad entera no tiene derecho a silenciar a un sólo dicente estaba afirmando realmente que la libertad de juicio, el derecho a ser convencido más que obligado es una cualidad inherente de una personalidad moralmente madura y que una sociedad liberal es aquella que al mismo tiempo reconoce ese derecho y modela sus instituciones de tal manera que se realice ese derecho." George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, págs. 514-515.

dentro de sus límites, de llevarlo a ser más creativo para que mejoren las relaciones entre los mismos hombres. Para Crozier sólo una política modesta puede hacer que el hombre progrese en realidad, pues sólo esta puede apelar a las capacidades creadoras de la mayoría de los seres humanos.

La política debe dejar atrás la inflación de las palabras, la manipulación de la esperanza y los entusiasmos ideológicos que propician la demagogia³⁸ que los ciudadanos ya no quieren saber nada. No es suficiente la profesionalización de los funcionarios y empleados públicos, es necesario formarlos dentro de una nueva cultura en la administración pública, una conciencia del servicio hacia los ciudadanos y será entonces cuando cambie el cuerpo administrativo para transformar al Estado y éste pueda seguir a la sociedad en sus cambios y no quedar rezagado. Será éste momento cuando la sociedad sienta que se dan los cambios que requiere y podrá seguir cambiando tranquilamente.

³⁸ "La competencia económica es legalmente controlable y controlada, mientras que la política no. Los defraudadores económicos, por así decirlo, acaban ante los tribunales y, quizá, en prisión; los tramposos políticos (los demagogos) no. La diferencia reside, por tanto, en que la competencia puramente demagógica, inflacionista e injusta, apenas puede corregirse efectivamente en el ámbito político." Giovanni Sartori. *op. cit.*, pág. 114.

CONCLUSION

Al inicio de éste trabajo, se planteo el que la sociedad civil mexicana, carece de una participación política en lo general y de una participación en las decisiones administrativas del Estado en lo particular. Durante el desarrollo del mismo, se ha podido observar que tanto a nivel de Estado, Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración Pública se ha mantenido desde un distanciamiento hasta un bloqueo en cuanto a una verdadera participación de la ciudadanía en el quehacer público, lo cual resulta no sólo obsoleto sino preocupante por sabemos que los ciudadanos no son algo inerte sino que cada día, la sociedad se vuelve más plural, más contestataria y más demandante y en consecuencia más democrática. Sin embargo, si el Estado mantiene una postura de bloqueo o de indiferencia respecto al desarrollo de la sociedad, entonces las manifestaciones se tornarán cada vez más violentas.

Los órdenes político y público están cambiando en todo el mundo; las teorías totalizadoras de los grandes proyectos se desvanecen, ahora se requiere de una revalorización positiva de lo público, lo privado, lo económico y lo social; ahora el Estado retoma la vida del individuo y debe atenderlo tomando en consideración su pertenencia a la vida pública que es la vida en común. En éste caso, reconoce su condición de ciudadano.

Hoy, ningún gobierno puede ejercer sus funciones sin

considerar las preferencias de la ciudadanía; aún cuando todavía ésta no participe plenamente en la política, no por eso deja de demandar la solución a sus problemas. Por eso, la politización y ciudadanía son la clave para democratizar el poder gubernamental. Sin la vida ciudadana activa, plena y potenciada, se diluye el carácter público del Estado y la administración pública tiende a divorciarse de la ciudadanía.

El desinterés de los ciudadanos por la política puede ser originado entre otros factores, por la falta de procesos gubernamentales que den buen resultado en cuanto a la solución de los problemas sociales. No obstante, la legítima presión ciudadana exige a la administración pública mayor capacidad para diseñar y operar sistemas de consulta, participación y toma de decisiones colectivas.

Las instituciones de participación política como el poder legislativo y los partidos políticos son insuficientes para una sociedad compleja, diferenciada y preocupada por los asuntos de interés general. De ahí que la administración se acerque al ciudadano con una definición liberal, plural, democrática y pública.

Se ha comprobado que un régimen democrático es el que tiene amplia representación; permite el consenso y el disenso, así como el respeto por los adversarios; alienta el pluralismo político y la alternancia en el poder. Podemos considerar a la democracia como el capital político que permite la gobernabilidad y estabilidad de la

sociedad.

El tema de la participación de la sociedad civil mexicana para influir en las decisiones administrativas del Estado, está avanzando. La ciudadanía con sus luchas, contradicciones y movimientos se interesa cada vez más en el destino de los asuntos públicos. A pesar del carácter piramidal del gobierno, la sociedad con su fuerza ciudadana esta consiguiendo abrir canales de participación y comunicación directa. Ante este logro, la administración pública y el Estado tienen que abrirse y democratizarse.

Sin embargo, la participación ciudadana no sólo es reclamo, sino imperativo para corresponsabilizarse con la vida Estatal. Esta claro que la sociedad civil requiere de un poder organizado que la defienda de sus propias contradicciones y ese poder es el Estado que, al distinguirse de la sociedad civil, encuentra en la administración pública el ente que lo relaciona con la propia sociedad. y al mismo tiempo, esa relación deberá ser una responsabilidad compartida para la conducción de la nación.

Sí para una sociedad atenta a las acciones del gobierno le resulta difícil tener un control de los gobernantes, mucho más lo será para la sociedad mexicana que antes no estaba interesada en seguir de cerca las acciones del gobierno. El estatismo la bloqueaba y la burocratización la frenaba. Ahora las agrupaciones sociales a manera de grupos de interés, de presión y no gubernamentales, se organizan cada vez más. Una sociedad abierta como es la sociedad moderna, es

la que se perfila en tiempos de cambio y renovación. En este caso, la sociedad mexicana es activa, contestataria, participativa y pujante.

El ciudadano se preocupa por los aspectos socio-políticos de su entorno pero el bloqueo a la información por parte del gobierno y la corrupción provocan su apatía. La lucha por el acceso a la información gubernamental es correlativa al derecho de estar informado. Abrir el gobierno, democratizar su información y difundirla, es lo que desea la ciudadanía. De otro modo, los gobiernos se aíslan y se erigen en cenáculos cerrados de poder y en cotos donde se practica el poder de manera vertical y no democrática.

No cabe duda que los dirigentes son elementos representativos de la sociedad por lo que un François Mitterrand no encajaría en la sociedad mexicana, así como un Boris Yeltsin no encajaría en la sociedad norteamericana. Cada sociedad tiene sus propios liderazgos, contextos, valores y cultura. Por tanto, no pueden suplantarse ni circunscribirse a la imitación extralógica. Su identidad es clave para situar su estructura de poder y sus formas de institucionalización.

Es, en este sentido, que el Estado, dispone de los medios para legitimar una nueva cultura de la administración pública, y debe asumir el compromiso político de transformar sus estructuras para no obstaculizar el desarrollo de la sociedad civil. Para esa transformación debe alentar el cambio de mentalidad y por consiguiente, las actitudes de los servidores públicos. En la década de los años ochenta la

ciudadanía demandó atención, participación y servicios eficientes que están a cargo de la propia administración pública. En la década de los noventa, reclama de los servidores públicos que funjan como agentes de cambio y que sean eficientes en la obtención de los resultados finales.

Si se logra transformar positivamente la actitud de los funcionarios y luego de la burocracia operativa, la administración pública estará en condiciones de abordar la problemática social desde la realidad y podrá verdaderamente darle solución a los problemas, de una manera más creativa, incrementando la capacidad de respuesta del Estado hacia la sociedad civil, mediante una nueva cultura gubernamental y administrativa.

Un gobierno de ciudadanos exige el cumplimiento de la ley y que la administración pública sea humana, receptiva, sensible y eficaz. Una administración tecnocrática o proclive a la cienciorracia, pierde votos, quebranta pactos, frena a los ciudadanos y antepone cifras, datos estadísticas y proyecciones a la realidad social y humana que le toca encarar.

Así, finalmente se comprobó que la constante ha sido, la falta de una verdadera participación de la sociedad civil en las decisiones administrativas del Estado llevadas a cabo por la administración pública. Esto es porque la ciudadanía, aunque preocupada por los asuntos públicos, no siempre tiene opción de una participación abierta y democrática.

En el caso de México, es importante en primer lugar, la sensibilización de la administración pública en la toma de las decisiones políticas y administrativas del Estado; en segundo, es clave modernizar al Estado en sus decisiones públicas, tomando en cuenta las preferencias colectivas para que se pueda dar una verdadera democracia que permita la justicia social y se pueda vislumbrar una administración pública con la conciencia de servir a la sociedad y ésta alcance el bienestar colectivo.

No puede entenderse como sociedad participativa a aquella que vive la política como una práctica oculta, pretendiendo que para que un ciudadano o muchos ciudadanos participen, tengan que dedicarse a la política. Hoy la política es cada vez más pública, abierta y plural. Hoy la política es gobernar en contacto con la sociedad para buscar y garantizar la democracia y el bienestar.

En lo sucesivo, la administración pública tiene que mejorar sus capacidades de gobierno; más aún, cuando la libertad y la democracia son y serán la base del poder ciudadano. Por eso, el siglo XXI apunta a ser el siglo pleno de la libertad y de la democracia, y la administración pública, al igual que todas las acciones del gobierno, están siendo influidas por las transformaciones sociales que se dan en la mayoría de los países del orbe; es, por esto, que la administración pública tiene que dar respuesta eficaz e inmediata a las demandas de la sociedad civil, lo cual implica hallar nuevas formas de organización y participación, para que abandone las viejas técnicas y métodos de

evaluar la problemática social y crear nuevos estilos de operación gubernamental para atender y solucionar los problemas públicos, sociales y políticos.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis F.; *Política y Racionalidad Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1982, p. 151.
- BELTRAN y Puga, Tatiana Elena et. al., *El Predominio de las Presiones políticas sobre un ensayo de Racionalidad en las decisiones gubernamentales*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, p. 154.
- BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*, Tomo I y II, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 1751.
- BOBBIO, Norberto. *Perfil Ideológico del Siglo XX en Italia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 297.
- CHANES Nieto, José. *Administración Dictatorial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 53, México, 1983, p. 320.
- CHANES Nieto, José. *Control Político de la administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 21, México, 1973, pp. 149-152.
- CORDOVA, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, Grijalvo, México, 1984, p. 311.
- CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 266.
- DEUTSCH, Karl. W., *Los Nervios del Gobierno*, Edit. Paidós, México, 1989, p. 274.
- FERNANDEZ Santillán, José. *Política y Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.
- FRIEDMAN, George. *La Filosofía de la Escuela de Frankfurt*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 326.
- GONZALEZ Casanova, Pablo (Coord.). *México Hoy*, Siglo XXI, México, 1985, p. 419.
- GUERRERO, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Fontamara, México, 1981, p. 277.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública. *Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: un enfoque internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista Praxis No. 65, México, 1984.
- JURGUÉN Habermas. *Teoría de la Acción Comunicativa I y II*, Taurus, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 618.
- KLIKSBERG, Bernardo. *¿ Como Transformar al Estado ?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 103.

- KAPLAN, Marcos. *Estado y Sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 223.
- MARTNER, Gonzálo. *Planificación y Presupuesto por Programas*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 378.
- PADIOLEAU, Jean G., *El Estado en Concreto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p.233.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p.471.
- REYES Heroles, Jesús. *Política y Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública Revista Praxis No. 5, México, 1977.
- SABINE II., George. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 677.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia* Tomos 1 y 2, Edit. Patria S.A., México, 1989, p. 626.
- TENZER, Nicolás. *La Sociedad Despolitizada*, Paidós, España, 1992, p. 356.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *La Calidad de la Administración Pública Moderna*, en: Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública N° 2, Universidad Nacional Autónoma de México, Enero-Marzo 1994, pp. 101-115.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *El Gobierno en Acción*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1983, p.186.
- VILLARREAL, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 395.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 1237.
- WEBER, Max. *El Político y el Científico*, Alianza Editorial, Madrid España, 1981, p. 231.
- WEBER, Max. *Política y Ciencia*, La Pleyade, Argentina, 1976, p. 142.
- WEBER, Max. *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*, Premia Editorial, México, 1988, p. 113.