



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DE LA RACIONALIDAD BUROCRATICA A LA RACIONALIZACION TECNOCRATICA EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO ESTATAL

T E S I S

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

P R E S E N T A : MAURICIO MULZAC ESPINOSA DE LOS MONTEROS



ASESOR: PROF. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la paciencia, fe y sacrificio que mi Madre tuvo;

Al carácter, confianza y conocimiento que el Maestro Gabriel Careaga Medina me transmitió;

Al apoyo, respeto y comprensión que el Doctor Carlos Ruiz Sánchez, Doctor Víctor Manuel Martínez Chávez,
Profa. Ma de la Luz Miguélez Temorio y Prof. Miguel Ángel Márquez Zarate me dieron;

A la capacidad y visión que discerní y aprecié en los momentos importantes que el destino me concedió.

*"Cuando una república se dirige a la
corrupción, no basta oponer a este mal el
preservativo de buenas leyes, sino que es
necesario mudar poco a poco las
instituciones antiguas."*

MAQUIAVELO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Pág.
vii

CAPÍTULO I

SISTEMA ADMINISTRATIVO Y RACIONALIDAD

1.1. Antecedentes de la concepción sistémica	2
1.2. Interacción de sistemas	5
1.3. Organización administrativa	10
1.3.1. Instrumentación administrativa	14
1.3.2. Administración gubernamental	15
1.4. Racionalidad administrativa en la organización	19
1.5. Percepción de la racionalidad administrativa por la acción política	23
1.6. Sistema administrativo racional	28

CAPÍTULO II

RACIONALIDAD BUROCRÁTICA

2.1. Antecedentes de la racionalidad burocrática	33
2.1.1. Hechos históricos determinantes en la transición del orden absolutista al orden burocrático	37
2.1.2. Influencia ideológica en la transición del orden absolutista al orden burocrático	40
2.2. Aproximaciones ejecutoras del accionar burocrático	42
2.3. Determinantes de la racionalidad burocrática weberiana	49
2.3.1. Dicotomía entre la burocracia y el Estado Moderno en Weber. Órdenes de legitimidad y legalidad	55
2.4. Desarrollo racional del sistema organizador burocrático	60
2.4.1. Dilema de la alternativa primera- segunda	66
2.5. Disfuncionalidad burocrática.	68

CAPÍTULO III
RACIONALIZACIÓN TECNOCRÁTICA

3.1. Tecnocracia	75
3.2. Ideología tecnológica	83
3.3. Sistema tecnocrático decisor	91
3.4. Tendencias estatales de ejecución decisora	98
3.4.1. Tendencia burocrática o legal	99
3.4.2. Tendencia de reciprocidad o dependencia	103
3.4.3. Tendencia de perfección o tecnocrática	107
3.5. Esquematización de las tendencias estatales de ejecución decisora	111
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFÍA	130

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta tesis consiste en conocer y explicar las características específicas del sistema administrativo en su calidad de instrumento de ejecución estatal. Al hablar de instrumento de ejecución estatal se refiere a las acciones concretas que le hacen al Estado tener un órgano que distribuya la autoridad y, por consiguiente, que ejerza la toma de decisiones de una manera expresa e inteligente para evitar disfuncionalidades externas o hacia el interior del mismo Estado; por eso se denomina a la administración pública como organismo ejecutor de la toma de decisiones. Y ya que como tal ha de pasar por etapas que corresponden a un momento histórico determinado, hasta lo que es nuestra realidad, una realidad dinámica, por lo mismo debe ser una administración dinámica.

El seguimiento de la tesis es con base en ir cubriendo cada aspecto que conforma a la administración como ejecutor decisor, razón por la que los términos y conceptos deben de quedar perfectamente bien formulados.

Aquí cabe mencionar que de ninguna manera el propósito de esta tesis es indagar en el ámbito de la teoría política, si bien porque los lineamientos de estudio se dispersan sobre la continuidad lineal del quehacer administrativo, o porque la competencia teórica difumina la capacidad de observar crítica y analíticamente a la administración en su condición única. Esto tampoco implica que el estudio carezca de una visión en donde es necesario manifestar ciertas funciones que son implícitas entre la teoría política y la teoría de la administración pública, no obstante esto se hace, no para indagar cuestiones ajenas y criticar sin fundamento, sino sólo para delinear claramente el campo teórico el cual es necesario circunscribirse. Por eso en el desarrollo de esta tesis cuando parezca que se

comprometen cuestiones ajenas a la administración, pero que son necesarias para el análisis, se perfila implícitamente el punto que es expuesto, pero sin tener que inferir a ámbitos ajenos de la administración, incluso esto se menciona porque el campo de la administración pública y el de la teoría política están muy unidos. Es así que dentro de los capítulos se hace, si bien no la intención de desunir, sí la de especificar el campo y función de la administración estatal, con esto se aíslan los malentendidos con base en cuestiones ajenas a la administración no con el fin de minimizar la crítica, sino con el de analizar profundamente este tema y no desviar tal análisis.

Una vez explicada la intención en que la tesis refleja su campo, se debe tener en cuenta que para entender lo que se llama sistema administrativo, primero hay que saber lo que es un sistema, lo que es racionalidad, la fusión de sistematizar con la toma de decisiones, etcétera, lo que refleja en gran parte lo que es la administración, pero también, la administración en su solidificación se expresa como una organización que a la vez se compone de otras organizaciones manifiestas en lo que implica ejecutar decisiones.

Para entender la funcionalidad sistema de la administración se escogió como punto de referencia la Teoría General de Sistemas con base en la concepción de Easton y Miller; ambos dan la pauta para discernir las especificidades de un sistema y la ubicación de lo que lo caracteriza: eso es el manejo de la información, la cual es punto substancial en la precisión de esta temática.

La información como necesaria para los sistemas hace que éstos tengan determinadas características y se entiendan al cómo manejan su información; la administración requiere de un uso cuidadoso y detallado de la aplicación de ésta, para eso hay que ubicar a la administración como un tipo de sistema y de ahí cuantificar y ubicar el flujo de información, el cual es indispensable. Un sistema cerrado donde no fluye información con el ambiente, como se verá en la tesis, parece ser imposible de desarrollar y ese no es el caso de la administración, ya que ésta de ninguna manera puede ser

entendida como un sistema cerrado, pero sí es importante saber otras cualidades sistémicas y ahondar la efectividad administrativa.

He aquí donde lo expuesto anteriormente con relación al campo de otras teorías empieza a delimitar el ámbito de la administración pública, ya que al entender la visión sistémica, se sabe que el sistema independientemente de sus lazos externos con otros (en este caso sería el sistema político), tiene fronteras identificables y puntualiza las propiedades únicas de las partes integrantes del sistema administrativo, en donde se verá que tal sistema se compone de procesos exclusivos que dividen su actividad con otros procesos ajenos al propio, es así que se establece claramente cual es su ambiente, y en este caso el ambiente es lo demás que no sea sistema administrativo.

Una vez identificada a la administración en su noción sistémica, ya es válido decir lo que es un sistema administrativo y por eso hay que saber la manera en que se compone concretamente como una organización o varias que forman una; en sí no es verdaderamente importante saber si es primero la organización o el sistema puesto que se caería en una dialéctica no funcional, pero para aclarar esto, cabe mencionar que una organización requiere de un sistema que rija sus patrones y conductas con base en una determinada y particular toma de decisiones. Una organización administrativa tiene y requiere un sistema, o sea su actuar es justificado por éste, y un sistema administrativo como conjunto de operaciones, ejecuciones, etcétera, se materializa en una organización, en este caso de carácter administrativo ya aunque haya distintos tipos de organización que no son de esta naturaleza tales no responden al interés de esta tesis, pero serán mencionadas y ubicadas porque para eso la administración pública representa una organización específica, y es por ello que al entender la demarcación entre otras organizaciones se podrá delimitar la de interés.

Esto es debido a que por hablar de administración no sólo es referirse a la pública, porque también existe la privada y el sistema administrativo es tanto público como

privado, así se aproxima un punto directo hacia la administración pública que será abordado después del análisis general de la administración como tal.

Aunque bien esto implica la necesaria aparición de teóricos de la administración como Fayol o Simon para el entendimiento de la administración pública, porque antes que sea pública, es administración, y aun cuando hay demasiados tipos de administración, todas responden a un sólo cauce.

En la actividad administrativa han sido consideradas varias cualidades y significados, así se verá cuáles son y porqué éstos responden a una idea tan férrea como es la palabra "racionalidad".

Ahora un nuevo concepto aparece, y aunque era implícito, ya es parte integral de este análisis; racionalidad debe ser entendida a partir de estas necesidades de ejecución y decisión.

La racionalidad se expresa en una de las más difíciles acciones que el sistema administrativo tiene, y eso es decidir, ya que de mucho depende la organización administrativa como tal; a partir de aquí esta racionalidad se volverá implícita en el estatal ya que si bien no ha quedado expuesto completamente en su condición pública no ha sido por descuido, sino que ya se dedican los siguientes capítulos a tal análisis.

Junto con el sistema administrativo estatal se desarrolla el sistema político y sus interacciones deben de identificarse, y aun cuando ya se expuso el no interés de estudio al sistema político, sí es necesario ubicarlo con relación a nuestro sistema y descubrir sus límites y alcances.

Un punto de integración en la relación existente, es que la misma información fluye en ambos sistemas, pero claro está, el sistema administrativo estatal la codifica acorde con la racionalidad necesaria; así la racionalidad administrativa es entendida también a

partir de la información recibida por otros sistemas para el manejo adecuado de tal información.

Por ello se hizo mención de lo importante que es el manejo de la información y eso hace que los instrumentos ejecutores de decisiones del Estado se enfrenten a la disyuntiva de su uso y manejo.

Una vez concluido el propósito de entender al sistema administrativo racional y aproximarse al sistema administrativo estatal, se enfoca el análisis a la administración pública como tal en un instrumento específico de ejecución decisora: la burocracia; y para entender lo que implica éste, es necesario conocer su origen. Un fundamental punto de partida es el Estado Absolutista. ¿Por qué? Porque en él se desarrollan las bases racionalistas que consolidaron nuestro sistema administrativo actual, se fueron enraizando las relaciones de la administración con las decisiones de cómo ejecutar ordenada y eficazmente cualquier acción competente a cómo controlar cuantitativamente los ingresos y egresos del Estado.

Por eso y más el estudio del Estado Absolutista es necesario; ahí nace la burocracia, nacen los impuestos como un insumo justificado y racionalista, formal y legítimo con base en un orden jerárquico y lineal.

El soberano como tal tuvo que irse relegando a la necesidad administrativa que no debía escaparse en la intencionalidad del Estado, ya que la burguesía como clase nueva se expandía en el desarrollo administrativo privado; de ahí la importancia de no dejar que esto sucediese, siendo que quienes definían las ejecuciones tradicionales administrativas no podían; incluso dentro de las notas se ejemplifica con lo sucedido en la revolución inglesa, lo cual es un claro y preciso ejemplo de lo ocurrido en la historia de la administración pública, y así se verá como lo que se desencadenó es determinante para la era de la administración moderna.

Ya explicada la burocracia en sus raíces habrá que estudiarla como sistema de ejecución racional, donde la racionalidad que caracteriza al sistema administrativo es reflejada en la burocracia; y quien mejor para explicar la funcionalidad burocrática que Max Weber, siendo el que dé continuidad teórica al entendimiento del actuar burocrático.

Así se recurre a Weber para la explicación y más que nada interpretación del actuar burocrático, entender el tipo de relaciones que este instrumento tiene, su manera de ejecutar las decisiones y por supuesto, el manejo de la cuestiones implícitas en la administración estatal, como lo son la manera en que el mando queda justificado, o sea, en justificar la obediencia; es ahí donde la legitimidad crea tal creencia en las ejecuciones y la legalidad en el apego a un marco jurídico, pero como se verá, estos dos implican mucho más en el acontecer de la ejecución decisora burocrática.

Las características operativas del sistema burocrático crean ciertas particularidades con relación a la ejecución racional, es por eso que independientemente de las cuestiones teóricas e históricas que la burocracia expresa es indispensable hacer énfasis en las cuestiones funcionales, así se pretende examinar el actuar sistemático que destaca a la burocracia; saber cómo canalizan las decisiones, cómo se jerarquizan las reglas, y más que nada, cómo se sostiene la burocracia como organización sistemática. Claro está que esto no implica hacer una copia perfecta de toda la actividad ejecutora burocrática, lo cual es una tarea ideal, pero sí es desarrollar características propias en donde quede expresado el proceder en el desarrollo racional en una organización burocrática.

Tales características propias en la burocracia limitan su actuar ya que para nada es un sistema ejecutor perfecto, y aunque sea eficiente para consolidar las ejecuciones estatales, presenta muchas deficiencias en torno de la toma de decisiones y en las funciones internas que sostienen tal toma decisora. Independientemente de que la administración burocrática tenga atributos propios, esto no representa una maximización y aprendizaje en la toma de decisiones, estas y otras disfuncionalidades hacen que la

misma burocracia busque superarse, y no gracias a ésta, sino a la intención racional de la administración estatal, la cual empieza a volverse racionalista, lo cual como preámbulo significa llevar la racionalidad como acción continua y progresiva.

A la par con los problemas decisores que la burocracia presenta, el desarrollo de instrumentos que respondan a una realidad determinada hacen que la administración estatal recurra a los beneficios que suponen la era moderna: la ciencia y tecnología se presentan como uno de esos beneficios para la ayuda del hombre, pero en este caso, para la ayuda de la administración estatal.

Al decir que el sistema administrativo estatal busque desarrollar nuevas vías de optimización que la burocracia no permitía, no significa que exista un sistema ajeno antagónico a la burocracia, al contrario la racionalidad de este sistema hizo que la burocracia fuese la misma que buscó su superación con base en tal lógica racional; inclusive de que suponga su eliminación, como en un tiempo lo fue la administración Absolutista con la burocracia.

Así la combinación de tecnología y administración crea a la tecnocracia, un término incorrectamente peyorativo, ya que la tecnocracia no responde a un conjunto de actores de la administración, sino supone la continuidad fortalecida y perfeccionada del sistema administrativo estatal, haciendo el relevo de sistema burocrático legal con determinación racional-legal a un sistema tecnocrático decisor con determinación racionalista.

El autor base en estos temas va a ser Habermas, ya que él expresa lúcidamente el papel que la tecnología ha ido desarrollando en los sistemas de ejecución decisora por parte del Estado, y conjetura a la tecnocracia como sistema administrativo estatal; ya que en ésta la toma de decisiones se verá perfeccionada por la manera en como se ejecutan tales decisiones y por como son expuestas en un sistema que sí puede autocorregirse sin necesidad de adaptaciones emergentes.

Se verá como la tecnocracia representa todo un seguimiento administrativo estatal, ya que aunque hoy en día predomine la burocracia, en esta tesis se establecerán los porqués de la tecnocracia en su apego a un nuevo sistema administrativo de ejecución decisora.

Indudablemente que la misma línea de estudio aplicada en la burocracia será expuesta también en la tecnocracia, lo mismo se debe saber: orígenes, desarrollo, forma de decisión, etcétera, pero con una característica particular, y esa es que el punto tan deliberado con relación a la competencia entre sistema administrativo y político buscará ser solucionado y respaldado en la ubicación específica de las competencias del administrador y el político, pero sólo podrá ser dilucidado cuando el sistema tecnocrático no sobrentienda las funciones del administrador, como sí lo hace el burocrático.

Por último, esta tesis presenta lo que se ha expuesto como tendencias estatales de ejecución decisora, eso significa exponer de qué manera son tomadas las decisiones con relación a intenciones de ejecución administrativa; pueden ser de intención completamente burocrática, de reciprocidad entre la burocracia y la tecnocracia, o totalmente tecnocrática; por lo que se visualiza la manera de operar de ciertos regímenes y los motivos en que la administración pública llega a decidir. Esto queda representado en cuadros que explican la tendencia decisora y el régimen al que se podría encontrar, siendo de esto la ubicación de características específicas de tal administración.

Esta tesis se compone de tres capítulos que exponen el desarrollo administrativo en el Estado; el primer capítulo denota la conceptualización real de un sistema administrativo y asienta las funciones racionales de éste; el segundo capítulo es el desarrollo teórico y sistemático de la burocracia como instrumento decisor; y el último es el asentamiento de un instrumento perfeccionado con base en los anteriores y respaldado en el progreso tecno-científico de nuestra era.

CAPÍTULO I

SISTEMA ADMINISTRATIVO Y RACIONALIDAD

CAPÍTULO I

SISTEMA ADMINISTRATIVO Y RACIONALIDAD

1.1. ANTECEDENTES DE LA CONCEPCIÓN SISTÉMICA

La racionalidad será vista como un actuar sistematizado que tiene lugar dentro de una organización formal, ya que la organización misma pertenece y está inmersa en un sistema. Se debe por lo tanto indagar el significado de los términos usados en esta descripción: sistemas, organización, racionalidad y sistema administrativo.

Los conceptos de sistemas y proceso que van a ser usados a través de este trabajo son aquéllos desarrollados dentro del ámbito de la denominada "teoría general de sistemas" (TGS), no se va a utilizar únicamente este par de conceptos, ya que sería suficiente con citar sus definiciones; sin embargo para este propósito, se ha decidido utilizar el modelo analítico para suministrar al menos los antecedentes elementales, creando una definición analítica con base en Easton y Miller, con el fin de concretar las acciones sistémicas en torno de una idea funcional.

La razón de haber elegido la TGS de entre las demás teorías fue el hecho de que es útil para el análisis y la ordenación de la información ya que no sugiere que la formulación de Easton es la única posibilidad de explicación, hay que estar conscientes de que Easton ha sido criticado sobre la base de que es difícil dar sentido operacional a sus conceptos y variables; ya sea por defectos en el marco analítico debido a la falta de datos empíricos, o porque su enfoque no ha sido desarrollado aún como una teoría coherente y

lógica. Se ha argumentado¹ que su formulación es meramente una versión contemporánea de los viejos rasgos del pensamiento clásico liberal,² sobre todo que algunos otros escritores critican a Easton por ser "altamente abstracto",³ sin embargo el marco de Easton satisface los requerimientos presentes.⁴

Pero también hay que hacer explícitos los conceptos de la TGS, hay que seguir los pensamientos de James G. Miller, conscientes de que su principal preocupación son los sistemas orgánicos como un subgrupo de sistemas concretos y de que la mayoría de sus conceptos están desarrollados teniendo en cuenta esta tipología. Él contempla los sistemas concretos como una "acumulación no casual de materia-energía, en una región física de espacio-tiempo",⁵ siendo que éstos pueden ser cerrados o abiertos dependiendo de la naturaleza permeable o impermeable de sus fronteras para permitir magnitudes cuantificables de ciertas clases de materia-energía o información que las puedan cruzar. De hecho ningún sistema concreto real es completamente cerrado, así que son relativamente cerrados o relativamente abiertos. El estado de un sistema puede ser estable, inestable o neutral y en sistemas abiertos el equivalente de equilibrio estable es la homeostasis, mantener la homeostasis depende de muchas variables.⁶

Podría debatirse que dado que se va a utilizar el marco eastoniano, se debería también usar su tipología sistémica en vez de la de Miller, sin embargo se ha tomado a este último por dos razones: primero, porque ambas tipologías no muestran importantes diferencias para el propósito de esta tesis y la de Miller es más fluida y clara que la de Easton; segundo, porque Miller era ya reconocido cuando Easton era un estudiante de

¹ Lavau, G., "Le système politique et son environnement", *Revue Française de Sociologie*, Volume 11, 1970-71, p. 169.

² Polín, C., "David Easton, ou les difficultés d'une certaine sociologie politique", *Revue Française de Sociologie*, Volume 11, 1970-71, p. 183.

³ Reading, R.R., "Is Easton's systems-paraistence framework useful: A research note", *Journal of Politics*, Volume 34 (1), February 1972, p. 258.

⁴ No se desconocen las críticas a la Teoría de Sistemas en el sentido de que significa una presunción de "método general" integrado con base en generalizaciones de otras ciencias, a las que "explota". Cir. Olmedo, R., *Revista Mexicana de Ciencia Política* #78, p. 73. No es tal pretensión. Se usa aquí para esquematizar el conocimiento, reflejo de la realidad estudiada. V. también la crítica que hace Gvishiani, D., *Organización y Gestión*. Máx. Cultura Popular, pp. 337-338; 484-496.

⁵ Miller, J., "Living Systems: Basic Concepts", *Behavioral Science*, Vol. 10, 1965, pp. 193-237.

⁶ Miller, J., *op. cit.*, p. 224.

TGS, de tal manera que las ideas del primero, constituyan los presupuestos implícitos del segundo.

Easton empezó en 1953 con *Política Moderna* una tetralogía sobre "teoría política orientada empíricamente", en esta obra enfatiza lo inadecuado del concepto de política como el estudio del poder, o como el estudio del Estado y termina con un nuevo concepto: "el estudio de la asignación autoritaria de valores para una sociedad";⁷ sin embargo en este primer libro él estaba bastante lejos de los conceptos desarrollados en el segundo y tercero (publicados 12 años después). Así que en *Política Moderna*, Easton muestra su incipiente conocimiento de TGS, habla de una teoría sistemática (en vez de TGS) como una herramienta analítica separadamente de la vida social o económica; se refiere a la vida política en ocasiones como un sistema concreto o como sistema analítico, o como sistema abstracto. En síntesis, su primer libro no es consistente con relación a la TGS, si bien esta aproximación hace énfasis en la política, no constituye el estudio de la teoría política como tal, sino como acción gubernamental, en funciones sistematizadas.

Contrariamente, en sus otras dos obras⁸ Easton desarrolla un muy elaborado sistema conceptual de la vida política basado en TGS, de la lectura de estos libros es necesario tender un puente de unión sobre el abismo que parece existir entre éstos y el primero; es decir, los dos últimos libros no descansan meramente en *Política Moderna*. La explicación que se da a esta laguna es la siguiente: Easton fue llamado a participar en un grupo interdisciplinario de la Universidad de Chicago en 1951, este grupo fue formado por iniciativa de James G. Miller como un comité en Ciencias de la Conducta —por esta época, cuando Easton tenía apenas 34 años, Miller ya era el Jefe del Departamento de Psicología y estaba más familiarizado con la TGS—, Easton, por lo tanto desarrolló su interés y se introdujo a este movimiento debido a su participación en este grupo.

⁷ Easton, D., *Política Moderna*, México, Letras, S.A., 1968, pp. 133-140. Esta obra traduce *allocation* como "distribución", pero se ha preferido utilizar el término "asignación" por ser el más adecuado.

⁸ Easton, D., *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, y *A Systems Analysis of Political Life*, New York /John Wiley & Sons, Inc., 1965.

Él entró en un movimiento que no había originado, en tanto que Miller era uno de sus líderes, aunque no estaba particularmente preocupado por la ciencia política, así la brecha de Easton a que se hizo referencia antes es llenada por los conceptos de Miller; es decir, éstos constituyen en buena medida los presupuestos implícitos de Easton, por estas razones es muy difícil entender sus ideas propiamente sin examinar previamente las de Miller.

La tipología de sistemas de Easton y Miller no muestra diferencia importante para el propósito que se persigue. Miller menciona tres tipos de sistemas: conceptuales, concretos y abstractos, mientras que Easton habla de dos: simbólicos (el conceptual de Miller) y empíricos; este segundo es desdoblado en naturales (el concreto de Miller) y constructivos (los abstractos de Miller); estos últimos pueden a su vez ser desdoblados en sistemas de membresías y analíticos que son comparables con lo que Miller denomina componentes y procesos subsistémicos. Easton continúa hablando de sistemas interesantes y triviales, abiertos y cerrados, psicológicos y biológicos, pero esto no proporciona una ayuda adicional para el entendimiento y análisis del tema. Para evitar esta complejidad y dado que el cambio no altera substancialmente el entendimiento del modelo eastoniano, se decide basar esta explicación en la tipología de Miller.

1.2. INTERACCIÓN DE SISTEMAS

El término sistema será usado en este estudio para expresar un conjunto de unidades interrelacionadas, en equilibrio, con fronteras identificables. En este sentido, conjunto implica propiedades comunes de las unidades, es decir, el sistema como un todo posee algo que sus componentes separadamente no tienen; interrelacionadas, significa que las unidades están interactuando o coactuando; en equilibrio, expresa que el cambio en una unidad conlleva cambios en las otras; finalmente, fronteras identificables implica que las propiedades comunes de las unidades son mayores entre aquellas unidades

dentro del sistema que con las unidades de fuera, es decir, el sistema se diferencia de su ambiente.⁹

Por su forma más simple, una jerarquía de sistema significa un sistema que está compuesto de subsistemas interrelacionados, cada uno de ellos compuesto a su vez de estos últimos y así sucesivamente hasta alcanzar un subsistema de un nivel muy elemental. En este sentido la racionalidad está compuesta de subprocesos interrelacionados, como por ejemplo, captación de información, análisis de datos, pronósticos, proyección de modelos, etcétera.

El concepto de sistema dado arriba es aplicable a cualquier clase de sistema: físico, biológico, social, teórico, abstracto, etcétera, por lo que se necesita entonces establecer cuáles son las características del que se está refiriendo. Se ha mencionado que existen tres clases de sistemas: conceptuales, concretos y abstractos; los sistemas administrativos pertenecen a la categoría de sistemas concretos.

Para hacer esta distinción, Miller empieza con dos conceptos básicos: materia-energía e información. Materia es cualquier cosa que tiene masa y ocupa espacio; energía es definida en física como "la capacidad para realizar un trabajo".¹⁰ Materia y energía son equivalentes, cualquier cambio en el estado de materia-energía o su movimiento sobre el espacio de un punto a otro, es acción; ésta es una forma de proceso, otra forma es el procesamiento de información o comunicación,¹¹ ya que la información puede ser definida como "cantidad de orden", es decir, aquello que no es casual y lo cual conlleva un significado. Por lo tanto, la transmisión real de información consume directamente sólo una pequeña cantidad de energía pero provoca acciones fuera de toda

⁹ Sobre este tema existe una bibliografía extensa. Entre las obras que contienen definiciones de "sistema" están: Duhalt Krauss, M., *La Administración de Personal en el Sector Público; Un Enfoque sistémico*, México, INAP, 1974; Carrillo Castro, A., *La Reforma Administrativa en México*, México, INAP, 1973; Moreno Bonett, A., "La Ingeniería de Sistemas", *Revista de Administración Pública*, 31-32, México, 1977. La mayoría de las definiciones coinciden en las características esenciales.

¹⁰ Carel W. Van der Merve, *Física General*, México, McGraw Hill, Serie Schaum, 1969.

¹¹ Miller, J., *op. cit.*, pp. 193-198.

proporción con la energía directamente consumida, así las unidades del sistema pueden consistir tanto de materia-energía, o de información, o de procesos.

De la primera parte de la definición de sistema (conjunto de unidades), se tiene entonces que un sistema concreto es un conjunto de unidades materia-energía; por ejemplo, una ley matemática, un programa de computadora; un sistema conceptual, etcétera, son un conjunto de unidades de información. Por otra parte, una hipótesis, una teoría, un tratado, son sistemas abstractos, un conjunto de unidades de procesos.

De la segunda parte de la definición de sistema (interrelacionados), se observa que las relaciones entre las unidades son esenciales para cualquier sistema, es decir, que el estado de cada unidad es condicionado por, o dependiente del estado de las otras unidades; de otra manera, las unidades pueden existir pero sin constituir un sistema, estas relaciones pueden ser de muchas clases: espaciales, temporales, espacio-temporales, interacciones, procesos, etcétera. Es así que los procesos son una forma de relación entre las unidades del sistema, para que cuando se estudia un sistema se puede observar a los procesos meramente como relaciones entre las unidades del sistema (sistemas concretos y conceptuales) o, por el contrario, como las unidades en sí mismas (sistema abstracto).

En un sistema concreto se presta toda la atención a las relaciones (procesos, acciones, interacciones, etcétera) y se desatiende a las unidades que realizan las acciones o entre las cuales se establecen las relaciones.

Antes de acabar con estas consideraciones es importante señalar algunas características.

Es posible identificar en cada sistema dos clases de unidades diferentes: subsistemas y componentes, aquéllas que se ocupan en procesos distintos y separados que constituyen un subsistema; en tanto que, aquéllas que son identificables por su

distinta y separada estructura, constituyen un componente. Es así que no hay una relación de uno a uno entre procesos y estructuras, por lo tanto, uno o más procesos pueden desarrollarse por uno o más componentes y por ello cada sistema es un componente pero no necesariamente un subsistema de un suprasistema.

El suprasistema de cualquier sistema es el siguiente sistema mayor en el cual éste es un componente o subsistema. El suprasistema se diferencia de su ambiente ya que el ambiente inmediato es el suprasistema menos el sistema en sí mismo, en tanto que el ambiente total incluye al sistema más el suprasistema y todos los sistemas a cualquier nivel superior que puedan contener al primero. De aquí es fácil entender que con el objetivo de persistir, el sistema debe interactuar y ajustarse a su ambiente, es decir: a las otras partes del suprasistema, a sus propios subsistemas y a todos los sistemas de cualquier nivel que puedan afectar el sistema en cuestión.

Miller en *Living Systems: Basic Concepts* menciona entre varios subsistemas críticos, dos de interés: limitrofe y decisor. El primero es aquél alrededor del exterior del sistema donde más allá del cual hay menor transmisión de materia-energía e información que la que hay dentro del sistema o de su ambiente, y el segundo es aquél que recibe información de todas las partes del sistema así como del ambiente, toma decisiones y las transmite controlando una parte importante de los procesos; por lo mismo, todos los procesos envuelven alguna forma de transmisión entre subsistemas dentro de un sistema o entre sistemas donde hay insumos que cruzan las fronteras para internarse al sistema, son procesos internos dentro de éste y productos que parten de éste. Es así que se determina que cada una de estas transmisiones puede consistir tanto en materia-energía como en información.

Cuando variables opuestas en un sistema se encuentran en balance, el sistema está en equilibrio con relación a ellas; el equilibrio puede ser estático o puede ser mantenido en medio de cambios dinámicos. El dinámico es frecuentemente referido como de flujo y éste puede ser neutral, inestable o estable, lo óptimo se refleja en un sistema que se

conserva en equilibrio por el proceso de retroalimentación, esto implica la existencia de dos canales transportando información: el principal transformando insumos en productos y el canal de retroalimentación transmitiendo porciones de la señal que emita el canal principal desde la salida de productos hasta la entrada de insumos; el canal principal compara la señal retroalimentada contra un código de referencia que le indica el estado de los productos, este proceso proporciona control de los productos y puede ser positivo o negativo ya sea que ayuda a mantener o a destruir el estado estable.

Finalmente, los procesos se definen como un cambio dinámico en la materia-energía o información de un sistema que determina el comportamiento de una organización, y como se verá más adelante una organización administrativa.¹²

Como un primer acercamiento a la administración, se entiende que es un sistema concreto, ahora si un conjunto de procesos puede construir un sistema concreto siempre y cuando establezcan relaciones entre ese conjunto de procesos, entonces si un observador desea estudiar la unidad concreta "administración" en un contexto operativo, la forma de hacerlo es enfocarla como un sistema concreto, dado que la principal preocupación del observador sería la unidad concreta. Contrariamente, si el observador no está interesado en la administración en sí misma, sino en un aspecto de su función (decisiones, por ejemplo), el enfoque adecuado es aislar la parte elegida y observar sus características así como la forma en que interactúa con procesos similares de otras partes.

Como sistema concreto, un sistema puede incluir a todas las personas que sean miembros de la organización administrativa, como un sistema abstracto, éste incluiría a todas aquellas interacciones realizadas por cualquier proceso en un sistema que puedan ser designadas como administrativas, sin importar si ellas tienen lugar en un contexto organizado o en un terreno estrictamente administrativo, por esto conceptualmente los

¹² Apud. En Ossowski, S., *Estructura de Clases y Conciencia Social*, Barcelona, España, Ediciones Península, 1969, pp. 11-19.

sistemas abstractos pueden ser mucho más amplios que los sistemas concretos, dado que muchas acciones pueden ostentar una conducta administrativa sin pertenecer a unidades administrativas.

La administración es en último análisis, el más completo sistema que puede ser observado como concreto, consistente de unidades operacionales, o sea, que tienen función específica. Ver a la administración desde tal ángulo dice mucho específicamente de ésta, pero hay que advertir que la unidad "administración" es mezclar y adiconar todos los procesos en una compleja red, ya que cuando se elige uno de ellos se están estableciendo las unidades de un sistema concreto.

Hasta aquí se hizo mención y se definió lo que implica un sistema en su condición general, y se fue aplicando a la visión administrativa, en observar a la administración como un sistema concreto para que este desarrollo lleve la continuidad de definir a la acción administrativa que tiene características organizadas en torno de unidades específicas; la organización administrativa es el reflejo de una funcionalidad sistémica.

1.3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La importancia de factores sistémicos son implícitos en una organización, por lo que se tiene un concepto esencial, el de organización, ya que ésta es respaldada en un sistema que implique la mejor manera de operar y actuar, un raciocinio que permita mantener estable y que haga crecer tal organización: la racionalidad, la cual es un actuar sistematizado que entrevé su realización.

Ha habido muchos intentos de proporcionar una definición de organización, pero el concepto permanece aún indefinido, esto puede deberse al hecho de que éste es un nombre genérico para reunir términos de menor generalidad tales como empresa, club, ejército, sindicato, gobierno, hospital, universidad, partido político, iglesia, etcétera, aunque es posible encontrar en la lista anterior ejemplos de organizaciones formales de

varias clases, con diversos objetivos, de distinto tamaño y complejidad y con diferentes características, pero lo que todas ellas tienen en común es que un número determinado de individuos se han venido dispuesto en una unidad, una estructura formal que ha sido establecida para el propósito de realizar ciertos objetivos, a diferencia de una social tal como la familia, o un grupo amistoso, o una comunidad.¹³

Es posible, entonces, distinguir entre organizaciones formales y sociales, y para el propósito de este trabajo, el segundo término será descartado; la referencia a las organizaciones significará unidades u organizaciones formales, es decir, un sistema distinto a sus partes constitutivas; aunque no hay una definición aceptada de organización, esto no ha evitado el desarrollo de tipologías que intentan explicar su naturaleza y relaciones con otros fenómenos sociales, entonces sólo es posible encontrar las siguientes clasificaciones, dependiendo de la variable observada:

- 1) Variable propietario: organizaciones públicas y privadas.
- 2) Variable tamaño: organizaciones grandes, medianas y pequeñas.
- 3) Variables propósito perseguido: organizaciones económicas, políticas, religiosas, educativas, etcétera.
- 4) Variable membresía: organizaciones de voluntarios (Cruz Roja), de empleados (empresas industriales) y de conscriptos (ejércitos).
- 5) Variable del material trabajado por el personal técnico: organización de producción (objetos físicos) y de servicios (individuos).
- 6) Variable grado de consenso en los objetivos y medios: organizaciones de computadoras, de juicios, de compromisos y de inspiración.
- 7) Variable observación sociológica empírica: organizaciones voluntarias, militares, filantrópicas, corporaciones, negocios familiares.

¹³ Blau, M. and W. Richard Scott, *Formal Organizations*, Londres Routhledge & Kegan Paul. Ltd., 1970, Capítulo Uno.

- 8) Variable complejidad tecnológica: organizaciones estáticas o dinámicas.
- 9) Variable estabilidad ambiental: organizaciones mecanicistas y orgánicas.
- 10) Variable intercambio ambiental: organizaciones adaptativas, de resultados, integrativas, de patrón-mantenimiento.
- 11) Variable cumplimiento-estructura: organizaciones coercivo-alienativas, remunerativas-calculativas y normativo-morales.
- 12) Variable absorción de la vida de los miembros: instituciones totales.
- 13) Variable generación de recursos: organizaciones sostenidas por los usuarios o por el público y organizaciones no lucrativas.
- 14) Variable primer beneficiario: asociaciones de mutuo beneficio (sindicatos, clubes, sectas religiosas, partidos políticos, asociaciones profesionales, etcétera), de negocios (bancos, empresas industriales, almacenes comerciales, compañías de seguros, etcétera), organizaciones de servicios (agencias de servicio social, hospitales, escuelas, etcétera) y asociaciones de bien común (departamento de gobierno, servicios militares, policía, departamento de bomberos, etcétera).¹⁴

Es evidente, después de las consideraciones anotadas, que la teoría de las organizaciones se encuentra aún en una etapa relativamente temprana de desarrollo, la lección que se desprende de lo anterior es que dentro de este campo, uno debe ser extremadamente cauteloso al generalizar conceptos desarrollados para el estudio de la organización hacia con otros campos, así como generalizar conceptos de otros campos hacia el ámbito de la organización.

Por eso debe admitirse que el gobierno es una organización distinta a aquéllas de negocios, no se sugiere aquí que gobierno-negocios sea una distinción real que se deba mantener, más bien, lo que sí se apunta es que desarrolla un análisis considerando al

¹⁴ *Ibidem*, pp. 40-57, y Dunsire, A., *Administration: The Word and the Science*, Londres, Martín Robertson & Co., Ltd., 1973, pp. 114-115.

gobierno como una organización que necesita ser estudiada de manera específica, debido a sus características particulares y que se rechazará cualquier préstamo de conceptos y modelos desarrollados en el estudio de otra clase de organizaciones.

Esta afirmación anterior refleja un punto que ha sido discutido por mucho tiempo: la validez de separar organizaciones gubernamentales y de negocios; y su corolario: la dicotomía entre administración pública y privada. Esta discusión se originó en 1887 cuando Woodrow Wilson argumentó que la instrumentación de las leyes merecía tanta atención como la elaboración de las mismas y que ambas eran claramente distinguibles; la administración entonces debía estudiarse como "los medios de poner nuestras políticas en una práctica conveniente".¹⁵ Wilson estableció dos puntos de partida que han confundido a muchos estudiosos del gobierno desde aquellos días: la dicotomía entre política y administración, así como la naturaleza instrumental de la segunda.¹⁶ Nuevos ímpetus fueron suministrados después a la teoría instrumental de Wilson por Goodnow, quien publicó un libro¹⁷ desarrollando la supuesta dicotomía, esta línea de pensamiento disfrutó de un periodo de aceptación entre reformadores administrativos y maestros de administración hasta el final de los años veinte.

Así, el estudio de la administración pública como organización, empezó como una ramificación de los estudios sobre política penetrando hacia abajo, desde los niveles de la toma de decisiones políticas hacia la maquinaria administrativa ejecutora de tales políticas, muy similar al libro de Fayol¹⁸ como el comienzo de la administración de empresas; pero con un enfoque distinto a la administración de empresas en Estados Unidos que empezó desde la base, con el estudio de Taylor publicado en 1903 bajo el título de *Shop Management and the Principles of Scientific Management* en 1911.

¹⁵ Wilson, W., "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Volume 2, June 1887 (Reprinted: Volume 56). Este artículo puede ser consultado también en: Link, A. (comp.), *The Papers of Woodrow Wilson*, New Jersey, Princeton University Press, 1968, Volume 5, 1885-1888, pp. 359-380.

¹⁶ Hill, M.J., *The Sociology of Public Administration*, London, Weindenfeld and Nicolson Ltd., 1972, p. 196.

¹⁷ Goodnow, F.J., *Politics and Administration*, New York, Mac Millan Inc., 1990.

¹⁸ Fayol, H., *General and Industrial Management*, Londres, Pitman and Sons, Ltd., 1972.

1.3.1. INSTRUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

La analogía entre administración pública y privada fue más lejos en 1926 y 1927 con los libros clásicos de White y Willoughby que proporcionó las bases para los siguientes argumentos: la maquinaria administrativa como instrumento tenía características comunes en administración de negocios y pública; pero en la primera, ésta era el instrumento del empresario o la junta directiva, en tanto que en la segunda, era o debía ser el instrumento de una legislatura democráticamente representativa; y entonces sus diferencias emanaban de los propósitos distintos (utilidades privadas vs servicio público) y valores diferentes (es decir, tratamiento equitativo a clientes vs. tratamiento selectivo) sostenidos por patrones distintos, de instrumentos similares; pero ambos instrumentos podían aproximarse a cánones similares de eficiencia.¹⁹

Sin embargo, a pesar del hecho de que la teoría instrumental de la administración empezó a decaer en los treinta, el debate político entre la propiedad pública y privacidad de las organizaciones estaba todavía basado extensamente en esta teoría.²⁰ Del mismo modo, parece haber dos razones para no desechar la dicotomía que se menciona: a) porque la distinción puede ayudar a esclarecer la naturaleza de la administración; y b) porque los cursos y libros de textos de administración pública continuarán teniendo importancia por algún tiempo.

Esta cuestión es, en suma, un problema de clasificación y resulta manifiesto que el material relativo necesita ser organizado en un marco de tópicos y subtópicos, porque si están bien escogidos entonces el material disponible puede ser arreglado de tal manera que sea posible llegar a conclusiones generales aplicables a cada clasificación pero no aplicable a otras clasificaciones; tales conclusiones o generalizaciones tendrán una validez y un significado que no se lograría en ausencia de tal marco. Se debe tener en

¹⁹ Parker, R.S. and V. Subramaniam, "*Public and Private Administration*", *International Review of Administrative Sciences*, Volume 30, 1964, pp. 354 y 339.

²⁰ Mackenzie, *op. cit.*, p. 272.

mente que en cualquier clasificación o tipología las variaciones entre las categorías deben ser substancialmente mayores que dentro de ellas.

El problema estriba concretamente, en que la teoría "instrumental" es inadecuada como base para comparar diferentes formas de administración en la misma forma que el criterio de propiedad y el del motivo lucrativo no son suficientes bases para distinguir entre organizaciones públicas y privadas, o gubernamentales y de negocios, estas confusiones han conducido a comparar cosas distintas en vez de comparar iguales con iguales. En la discusión de este tópico se puede encontrar una extensa variedad de opiniones: por un lado, aquéllos que argumentan que el gobierno es diferente de cualquier otra actividad en la sociedad (Paul Appleby); y, por el otro, aquéllos que afirman que las organizaciones públicas y privadas tienen muchas más similitudes.

Tres tipos comunes de confusión y de omisiones apuntados por Parker han otorgado apoyo a la vertiente comparativa: primeramente, el proponer como —universal y permanente— diferencias que de hecho están cultural y temporalmente establecidas; segundo, el uso descuidado de términos y conceptos y la repetición acrítica de la más superficial terminología; tercero, generalizar, con desatención, a la diversidad de organizaciones comprendidas dentro de los rubros de públicas y privadas.²¹

1.3.2. ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Cuando se habla de administración es posible distinguir por lo menos entre quince distintos usos,²² estos usos, de cualquier manera, pueden ser agrupados dentro de dos: primero, aquéllos relativos a los hechos en sí mismos; y segundo, aquéllos aplicados al estudio de tales hechos. El primer uso puede a su vez desplegarse en dos: aquél para referir la actividad o acción de administración; y aquél para expresar las personas u

²¹ Parker and Subramaniam, *op. cit.*, p. 355.

²² Dunsire, A., *op. cit.*, p. 228.

oficinas ocupadas en tales actividades, es decir, la administración como un aparato o maquinaria.

Más adelante se hará manifiesto que este trabajo enfoca principalmente la actividad administrativa y del aparato a través del cual esa actividad es realizada, se cree que el entendimiento de las estructuras es vital, pero ellas deben ser analizadas con éxito, únicamente después de que se haya asentado, clara y completamente, la clase de interacciones características de la administración.

Históricamente hablando, la actividad administrativa ha sido considerada con cinco significados: servicios, dirección, instrumentación, ejecución y suministro,²³ éstos se han desarrollado diferentemente con relación a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en las segundas tiene dos sentidos muy difundidos: primero, uno general para referirse al trabajo de oficina o escritorio en una organización como cuidado doméstico interno (por ejemplo, selección de estudiantes de nuevo ingreso, referencias para empleados, etcétera, en contraste con docencia e investigación); y segundo, un sentido específico para expresar las actividades del cuerpo directivo de una organización (por ejemplo, distribución presupuestal, establecimiento de políticas, etcétera), así como las operaciones de oficina que apoyan tales actividades (por ejemplo, archivo, contabilidad, registros, etcétera).

Estas prácticas no gubernamentales de administración, muestran la influencia de los conceptos de Fayol acerca de las seis funciones esenciales de una empresa (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y de administración) y su división de administración en cinco procesos (planeación, organización, dirección, coordinación y control). La laguna observada entre los dos significados mencionados (es decir, actividades de dirección y trabajo de oficina) puede ser históricamente explicada en términos de un detalle idiomático derivado de la traducción al inglés de los términos

²³ *Ídem.*

franceses utilizados por Fayol *gouvernance* y *administration*, por tanto, *administration* y *management* para cada uno.²⁴

El gobierno, como cualquier otra organización, puede ser considerado como un sistema concreto ya que está construido sobre unidades concretas tales como personal, miembros, clientela, público (unidades humanas), crédito, dinero, presupuestos (unidades financieras), equipos, tecnología, edificios, maquinaria, propiedades (unidades físicas), etcétera, y sobre relaciones establecidas gracias a la presencia y a través de la actividad desplegada por sistemas concretos vivientes: individuos. De esta manera, aunque esas unidades concretas sean encontradas en cualquier organización formal en muchas formas distintas, ellas no son la esencia de la organización; es claro que una organización no consiste solamente de personas y equipos, sino en un sistema de acción cooperativa gobernada por reglas y por objetivos reales o presumibles.²⁵ Así se observan a las organizaciones no como sistemas concretos sino más bien como sistemas abstractos, lo cual trae consigo una gran problemática.

Cuatro tipos de actividades etiquetadas como administración han sido identificadas en el gobierno. Primero, la instrumentación de leyes por maquinaria no-judicial de oficinas civiles; segundo, el trabajo de dirigir la instrumentación de políticas públicas y las etapas rutinarias de tal ejecución; tercero, a la formulación de políticas, coordinación y mejoras de la maquinaria gubernamental; y cuarto, el trabajo de analizar, balancear y presentar, para el acto de decisión, complejas consideraciones políticas.²⁶

Como puede ser apreciado, ninguna de estas cuatro actividades descritas constituye una definición de administración aunque cada sentido es legítimo, los dos primeros usos son inaceptables como un concepto porque, por ejemplo, no incluyen el aspecto de formulación de la política en que la administración está definitivamente envuelta; por el

²⁴ Plumptre, T.W., *Planning, Policy and Management: Private Sector Theories and Government Practice*, Londres, 1973, p. 11-5.

²⁵ Dunsire, A., *op. cit.*, p. 249.

²⁶ *Ibidem*, pp. 11-36.

contrario, los dos últimos usos no abarcan el ángulo de instrumentación de las políticas, sin embargo mejoran el entendimiento del concepto.

Se ha dicho que el gobierno necesita ser estudiado en forma específica, también se apunta la inadecuación de separar la administración y la organización dentro de la cual aquélla toma lugar, a través de considerar a la primera meramente como un instrumento de la segunda; se debe decir ahora que las organizaciones no son separables de sus ambientes. Así pues, se verá a la administración, para el propósito de este trabajo, como un sistema que depende de su ambiente, por lo tanto, las acciones del sistema administrativo se encuentran en un proceso continuo y en un ambiente concreto. Hay que recordar que al ser concreto, no implica deje de tener relación o interacción con el ambiente u otros sistemas, ya que una organización tiene contacto externo; pero independientemente de su relación, la problemática se elimina al saber de las adaptaciones y decisiones que la organización hace hacia dentro para su estabilidad externa, por lo mismo este sistema como cualquier otro es definido como concreto dado su sistema limítrofe y decisor, y esto no implica que porque sea concreto no interactúe con el ambiente, toda vez que un sistema de esta naturaleza no es un sistema cerrado.

Es por lo que el término sistema político será evitado ya que el concepto que se pueda obtener sea aplicable a otra clase de sistemas o no, no es el punto de preocupación temática.

El sistema administrativo es un sistema concreto, se distingue precisamente por su clase de interacciones; el elemento básico común a todos los sistemas ejecutores es la decisión, aunque la unidad básica de estos sistemas no es la decisión como tal, sino las interacciones entre ellas. Por ello es importante saber que el sistema administrativo no es una constelación de procesos que son seleccionados para su ejecución; es un conjunto de interacciones distintas de otras clases de interacciones donde la racionalidad se encuentra involucrada. El sistema administrativo es, por lo tanto, uno racional.

La administración es un sistema de comportamiento, si se desea aislarlo y distinguirlo de las demás clases de interacciones, es necesario encontrar cuáles son las características de tal comportamiento administrativo.

1.4. RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA ORGANIZACIÓN

La primera frase de la obra de Simon, el *Comportamiento Administrativo* dice: "La abstracción se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas". El énfasis ha sido puesto en los procesos y métodos para asegurar acciones precisas, en tanto que no se ha puesto mucha atención a la elección que precede toda acción, es decir, al aspecto de establecimiento de decisiones, a pesar del hecho de que cualquier actividad práctica envuelve tanto el decidir como el hacer (Barnard es una de las excepciones a esta afirmación²⁷). Pero Simon menciona que este desdén se origina probablemente de la noción de que la toma de decisiones estaba confinada a la formulación de ejecuciones omnicomprensivas.

Sin embargo, el proceso de decisión no llega a su fin cuando el propósito ha sido determinado, la tarea de decidir atraviesa la organización entera, el proceso de toma de decisiones es, sin lugar a dudas, una característica del comportamiento administrativo y los siguientes párrafos intentan hacer explícita esta afirmación.

Este proceso de toma de decisiones en cualquier organización es llevado por personas individuales; pero los hombres no son meramente instrumentos de tales organizaciones, más bien, ellos tienen necesidades, motivos, impulsos y están limitados en su conocimiento y en sus capacidades para aprender a resolver problemas.²⁸ Tal comportamiento es lo que fue llamado "hombre administrativo", en contraste con el concepto clásico de "hombre económico".

²⁷ Barnard, C., *The Functions of the Executive*, Cambridge, USA, Harvard University Press, 1962.

²⁸ March, J. y H. Simon, *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969, Capítulo Seis.

Es necesario indagar más profundamente sobre estos dos conceptos antes de llegar a cualquier conclusión acerca del comportamiento administrativo. Se observa que la respuesta de la racionalidad a una situación de toma de decisiones, en un ambiente altamente específico y definido, consiste de:

- 1) un conjunto de alternativas;
- 2) un conjunto de consecuencias vinculadas a cada alternativa;
- 3) un criterio de elección ya establecido; y
- 4) un proceso dado de selección de alternativas.

Si estos cuatro aspectos ambientales están altamente especificados y claramente definidos, no resulta difícil aceptar el concepto paralelo de elección óptima como sinónimo no de una buena, sino de la mejor elección posible.²⁹ La racionalidad descrita implica la existencia de una realidad objetiva en la cual existan alternativas reales, consecuencias reales y utilidades reales; sin embargo el hombre, al menos en situaciones administrativas, no es objetivamente racional dado que enfoca la realidad con la ayuda de modelos.

Un modelo es simplemente un conjunto ordenado de supuestos acerca de un sistema complejo, es un intento de entender algunos aspectos del mundo infinitamente variado, a través de seleccionar percepciones y experiencias pasadas; un conjunto de observaciones generales aplicables al problema en cuestión.

Todos los modelos son muy simples cuando se comparan con la realidad de la cual son abstraídos; en la construcción de ellos el hombre está limitado por su conocimiento y por su capacidad para aprender y resolver problemas, así el hombre administrativo es un hombre subjetivamente racional. Consecuentemente, el proceso de toma de decisiones en situaciones administrativas muestra dos características: primero, que el marco de referencia para una elección es el modelo del que elige; y segundo, los elementos para

²⁹ Como quedará justificado en el capítulo tecnocracia y toma de decisiones.

definir una situación no están dados sino que son resultados de procesos psicológicos y sociológicos.³⁰

Es necesario hacer aquí una distinción, porque la toma de decisiones es una respuesta a estímulos ambientales, pero esta respuesta puede ser de dos clases:

- 1) respuestas a estímulos conocidos, que han sido desarrolladas y aprendidas previamente constituyendo actividad rutinaria; y
- 2) respuesta a estímulos nuevos que liberan actividad de resolución de problemas.

La actividad rutinaria constituye lo que March y Simon llaman "programas de actuación", un muy complejo y organizado conjunto de respuestas donde los programas de actuación son siempre el resultado de una actividad de resolución de problemas, mientras que ésta no siempre termina en actividad rutinaria. Es así que ante estímulos novedosos, la actividad de resolución de problemas se orienta inicialmente a construir una definición de la situación y posteriormente a diseñar programas; la actividad de resolución de problemas puede generalmente identificarse por la cantidad de investigación dirigida al descubrimiento de alternativas de acción y las consecuencias de éstas.

El diseño de un proceso de investigación es frecuentemente objeto de una decisión racional y puede también ser rutinizado en un mayor o menor grado (uso de listas de chequeo), además es necesario un proceso de descubrimiento de alternativas para involucrar a su vez, la invención y elaboración de programas de actuación completos, o en el caso indicado, para diseñar un proceso de investigación necesario que defina un criterio aplicable para encontrar resoluciones y/o alternativas satisfactorias —aunque no siempre óptimas.

³⁰ March y Simon, *op. cit.*, p. 139.

Encontrar alternativas satisfactorias requiere a su vez, tener un conjunto de criterios que describan requerimiento mínimos (es decir, estándares satisfactorios), por una parte; y seleccionar las alternativas de aquéllas que alcancen o excedan los estándares satisfactorios señalados por el conjunto de criterios; por otra parte, es posible también hablar de un proceso de señalamiento de estándares, dado que éstos no están dados, sino que son parte de la definición de la situación y como tales pueden asimismo alcanzar niveles de racionalidad.

La respuesta de la administración en una situación de toma de decisiones es, por lo tanto:

- 1) de elecciones satisfactorias, mas no óptimas;
- 2) no de alternativas dadas, sino de definir la situación, es decir, construir el modelo;
- 3) no de consecuencias forzosas, sino de un proceso de investigación dirigido al descubrimiento de las consecuencias de las acciones;
- 4) no de criterios definidos, sino de tener que definirlos;
- 5) no de un proceso de selección ya especificado, sino del diseño de un proceso de investigación orientado a otro proceso de establecimiento de estándares.

La racionalidad administrativa parece ser entonces, un proceso de toma de decisiones predominantemente orientado a la toma de elecciones satisfactorias en situaciones particulares de un ambiente subjetivamente definido, con el propósito de resolver problemas.

Todos los elementos arriba mencionados se unifican en el concepto de programas dado que el proceso completo de la actividad de resolución de problemas, definición de la situación, diseño del método de investigación, descubrimiento de alternativas, definición de criterios, establecimiento de estándares, está en su conjunto orientado a alcanzar una

respuesta al estímulo ambiental; es decir, tomar una decisión o un conjunto de ellas que una vez organizadas, desarrolladas y aprendidas constituyen programas como un indicador de que la actividad ha sido ejecutada y funcionalmente aplicable.

Los programas de actuación,³¹ en tal sentido, abarcan tanto el aspecto de decidir como el de hacer en cualquier actividad práctica, ellos son esenciales para la racionalidad administrativa, y consecuentemente, para una teoría sobre administración que deberá tener relación con el proceso tanto de decidir como de actuar. La clase de interacciones que caracterizan la racionalidad administrativa son, entonces, aquéllas predominantemente orientadas al establecimiento de tales programas, pero esta afirmación tiene un significado vago hasta que el contexto haya sido definido con mayor precisión.

1.5. PERCEPCIÓN DE LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA POR LA ACCIÓN POLÍTICA

Antes que nada es preciso identificar el actuar político, para después descubrir sus interacciones, estructuras y límites a la administración, tanto teóricas como empíricas. Con el objeto de poder hacer esto, se empezará por explicar la idea del sistema político, pasando posteriormente al sistema administrativo y, de éste, al de la racionalidad, lo cual diferenciará a ambos sistemas.

El sistema político es un subsistema de la sociedad, entre otros subsistemas, como el ecológico, el biológico, el cultural, el económico, el demográfico, etcétera. La sociedad en cuestión constituye el ambiente inmediato del sistema político y la sociedad internacional, incluyendo la local, constituye el ambiente total, siendo que el sistema político es un sistema abierto el cual está, por definición, en intercambio con su ambiente, donde la acción ambiental penetra al sistema político en la forma de demanda y apoyos, es decir, insumos.

³¹ Se ha cambiado la traducción de "programa de rendimiento" por la de "programa de actuación", por considerarla más adecuada.

Easton expresa que el sistema político convierte esos insumos en políticas autoritarias, decisiones e instrumentaciones, es decir, productos, los cuales inciden en la modificación del ambiente y son retroalimentados al sistema a través de nuevos insumos y, así sucesivamente. Las demandas y los apoyos son articulados al sistema político por los grupos de presión, los partidos políticos, los grupos de interés, etcétera; todos ellos son parte del sistema.

Las autoridades procesan los insumos convirtiéndolos en asignaciones las cuales no son únicamente decisiones, sino decisiones que se instrumentan, es que la distinción entre los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) pierde por lo tanto significado para este análisis, dado que, a) las leyes no son el único camino a través del cual el sistema político hace asignaciones autoritarias y, b) el ejecutivo y el judicial pueden de hecho cambiar las leyes a través de su aplicación e instrumentación; los productos son llevados al ambiente por las autoridades: ellas también son parte del sistema.

Las autoridades recogen información acerca de los insumos en la misma forma en que los partidos políticos, los grupos de presión, etcétera, llevan información respecto de los productos, y es donde el sistema administrativo opera mediante formas específicas de actuar, formas instrumentales (como puede ser ejemplificado en la burocracia).

El estudio de los insumos, los articuladores y el establecimiento de políticas, ha sido confinado al ámbito de la ciencia política, mientras que el estudio de la instrumentación de las políticas y de los instrumentadores ha sido dejado a la teoría de la administración pública. Así, para ejemplificar, habría un arco con la columna izquierda representando el proceso político y la columna derecha al administrativo, el vínculo superior representa el punto crítico en el cual la política fluiría hacia dentro y daría energía al sistema administrativo, por lo que en la medida en que uno se aleje del ápice del arco, habrá naturalmente mucha menos interacción entre los dos procesos.

Esta interpretación se ciñe a la postura tradicional de política-administración, que en este estudio se considera de poca ayuda para entender la política, y también explica el porqué los estudiantes están tan acostumbrados a pensar sobre los sistemas político y administrativo como dos cosas distintas; se encuentra esta distinción útil, dado que es sustancial y está basada en una teoría instrumental que estableció Wilson.

Sin esta distinción, el sistema político es un conjunto de interacciones, pero esas interacciones no están aisladas; al contrario, son agrupables en subsistemas y componentes, y supone al sistema administrativo como uno de esos subsistemas, para esto, la racionalidad administrativa puede únicamente ser entendida en toda su extensión, cuando es referida también al ámbito de la política.³² Dentro de este campo debe distinguirse entre maniobrar por posición y lucha por el poder, y los problemas del gobierno o la confección de políticas³³ para toda la sociedad en la que vivimos; el tema central de un problema político es tanto la clase de política a establecerse, como los medios usados para realizar tal ejecución.

La lucha de poder en una organización amistosa o en una asociación estudiantil puede denominarse política en un sentido restringido, pero las decisiones sobre los asuntos internos de estos grupos no pueden ser concebidos como problemas políticos; el término política es reservado en este sentido para los asuntos públicos o sociales, es decir, cuando se abarca a la sociedad como un todo. Así pues, la política local es de la misma naturaleza que la política nacional respecto a su esfera de acción, dado que ambas están ocupadas en asuntos que abarcan a toda la sociedad en cuestión.

³² Hill, M.J., *op. cit.*, p. 205.

³³ Es así que se ubica la palabra "política" como una acción legislativa supeditada a un marco normativo, no es igual a una ejecución racionalmente instrumentada hacia determinado fin; ya que ambos actuares han sido entendidos como "políticas", la inadecuada traducción del inglés, en la palabra *policy* tiene más de cinco concepciones completamente distintas, desde la policía como fuerza legítima estatal, hasta las ejecuciones administrativas. Es por eso que la determinación de política es necesaria expresarla como proceder legislativo (del cual dependen ejecuciones administrativas), por lo mismo hace que aunque los sistemas se encuentren entrelazados los procedimientos políticos y administrativos no deben ser mezclados y utilizados conceptualmente de manera arbitraria ya que da una mala interpretación de procesos correspondientes a cada sistema.

Easton ha mencionado que la vida política se refiere a todas aquellas variedades de actividad que influyen significativamente la clase de políticas autoritarias adoptadas para una sociedad y la forma en que éstas son puestas en práctica, por ello se dice que uno participa en la vida política cuando su actividad está relacionada en alguna forma con lo que Easton llama "el establecimiento y ejecución de políticas para una sociedad".³⁴ Esto es necesario explicarlo como equivalente a "los aspectos de decidir y hacer de cualquier actividad práctica" de Simon, ya que el proceso de acción corresponde a distintos sistemas, uno al administrativo y otro al político.

La esencia de una política descansa en el hecho de que, a través de ella, ciertas cosas son negadas a algunas personas y puestas al acceso de otras; una política consiste en una red de decisiones y acciones que asignan valores y una decisión sola no es, por supuesto, una política. Decidir qué hacer no significa que ello esté hecho; una decisión es sólo una selección entre varias alternativas que expresa la intención de una persona o grupo haciendo una elección, arribar a una decisión es la fase formal del establecimiento de una política; esto no es la política entera con relación a un problema particular, por ejemplo, una legislatura puede decidir castigar a los monopolistas; ésta es la intención, pero un administrador puede destruir, reformular o ejecutar la decisión ya sea al fallar en el descubrimiento de infractores, al perseguirlos vigorosamente o decidir su aplicación total.

Easton entiende que cuando se actúa en la instrumentación de una decisión, se entra entonces en la fase efectiva de una política y en esta fase "la decisión es expresada e interpretada en una serie de acciones y decisiones de más detalle las cuales pueden en efecto establecer nuevas políticas".³⁵

³⁴ Easton, D., *op. cit.*

³⁵ *Idem.*

La "política" de Easton es similar a los "programas de actuación" de Simon aplicados a la política; en los dos casos, se requiere tanto la decisión como la acción para entender el concepto como un todo.

Por tanto, el sistema político como un conjunto de actividades involucradas en la formulación y ejecución de políticas para una sociedad (ha llegado a ser conocido elípticamente en ciencia política como el proceso de establecimiento de política); en otras palabras, el conjunto de interacciones "predominantemente orientadas hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad"³⁶ es construido entonces, en último análisis, basándose en políticas; una política puede contener o no programas de actuación.

Se expuso anteriormente que una política consiste en una red de decisiones y acciones que asignan valores y ahora se debe añadir que ésta no necesita, de cualquier manera, seguir un patrón de comportamiento como el descrito por Simon para el hombre administrativo; esto es así porque la toma de decisiones es una respuesta racional a estímulos ambientales, tanto como actividad rutinaria (es decir, actividad de resolución de problemas pasados) o como una actividad real de resolución de problemas, no obstante esta toma racional de decisiones no es la única clase de respuesta que se puede encontrar en las interacciones sociales, específicamente entre grupos humanos situados frente a estímulos ambientales y más aún, la racionalidad no es necesariamente una característica de las respuestas de los grupos humanos. Las demandas y apoyos de la población y el medio ambiente, pueden ser convertidas por el sistema político directamente en políticas o, alternativamente, a través del establecimiento de programas de actuación, o de una combinación de ambos.

El sistema administrativo ha sido entendido como el conjunto de actividades involucradas en el establecimiento y ejecución de programas de actuación política, en

³⁶ Easton, D., *Esquema para el Análisis Político*, op. cit., pp. 82-83.

tanto que el proceso administrativo es la conversión de materia-energía o información (es decir, estímulos ambientales) en programas de actuación política.

Después de estas reflexiones, se concibe al comportamiento administrativo en su marco de la administración pública y, por lo mismo, se delimitan los márgenes del espacio político. Parafraseando a Easton se podría decir que lo que distingue a las interacciones administrativas de las demás clases de interacciones sociales, y en particular de las interacciones políticas, es que están predominantemente orientadas hacia el establecimiento de programas para la asignación autoritaria de valores para una sociedad.

1.6. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO RACIONAL

La racionalidad es esencial para asegurar acciones muy precisas en aquellas actividades en donde no puede permitirse el fracaso, ya que éste puede conducir a niveles peligrosos de tensión para la sobrevivencia del suprasistema como un todo; en otros términos, donde el fracaso puede ser absorbido sin arriesgar la sobrevivencia. Es por eso que un sistema es orillado a la acción dependiendo del grado en que la falta de tal acción provoque tensión dentro del propio sistema; si la tensión es igual o mayor que la resistencia al cambio, la acción del sistema deberá aparecer.

Una ejecución gubernamental puede surgir directamente de demandas ambientales o a través del establecimiento de programas racionales de actuación; esta observación permite comprender la necesidad de la planeación de acciones administrativas y de políticas públicas. Así la investigación, la previsión y la relación de tensión-respuesta son todos asuntos involucrados con la racionalidad administrativa.

Cuando Fayol se refirió a lo que él llama *prevoyance* estaba dando a entender, estrictamente, la racionalidad en la administración, no las tareas que la preceden: prever, presuponer y pronosticar, es decir, el equivalente a lo que se conoce como "inteligencia"

en el ámbito militar.³⁷ Para él, al ordenar las etapas de la racionalidad, resulta la siguiente secuencia: iniciar, prever, presuponer, captar datos, investigar, pronosticar, planear *stricto-sensu* (o diseñar acciones), pronosticar efectos, retroalimentar, evaluar y, nuevamente, iniciar, prever, etcétera, en forma consecutiva. Se dejará esta secuencia ya que será abordada y justificada con mucho mayor detalle más adelante.

La racionalidad se ha hecho particularmente necesaria en algunos países por la presión creciente de los servicios sociales en economías relativamente estancadas, aceptando la tensión como un supuesto dado. Se analizarán tres cuestiones principales de la racionalidad administrativa:

- 1) el problema de asegurar que el material más relevante para una decisión administrativa está disponible (por ejemplo, información sobre hechos, ejecuciones, posibilidades futuras, etcétera);
- 2) el problema de filtrar y discriminar la información y presentar los factores esenciales, en una forma manejable, al grupo que está encargado de la decisión última; finalmente,
- 3) el problema de asegurar que la atención de la organización no sea, debido a otras preocupaciones, desviada de la evaluación y uso del material.

Se pueden detectar cuatro canales básicos de información sobre demandas de donde puede provenir la materia prima para nuevas ejecuciones: 1) el sistema político; 2) el sistema de presiones informales y los mecanismos de consulta utilizados por alguna secretaría; 3) la retroalimentación interna proveniente de la operación de las ejecuciones establecidas; y 4) la investigación e inteligencia. Toda esta información crea una cuestión, la cuestión de cómo asimilar toda la información en la toma de decisiones es el más serio, dado que el monto de información disponible es muy grande, pueden existir

³⁷ Es así que la incipiente adopción de la racionalidad en el contexto gubernamental es explicada por algunos autores en términos de la dificultad de reconciliarla con el proceso político-electoral sexenal, dado que se comprometería el futuro a diversas administraciones y se acotarían los estilos personales de gobernar; y porque la racionalidad puede ser muy costosa, y un gobierno completamente convencido de ella estará dispuesto a recurrir a ésta a cualquier fin.

dudas acerca de la habilidad del gobierno para hacer frente a este problema, sin embargo, existen grandes esfuerzos actualmente.

Muy poco se ha escrito sobre la racionalidad desde el ángulo de la teoría de la administración pública, más aún, no hay todavía un concepto definido y estricto de lo que es la racionalidad en la administración. Las primeras ideas de Fayol se referían a ésta como previsión, lo que implicaba tanto el evaluar el futuro como hacer las acciones para asegurar a éste, para otros, la racionalidad es la investigación y la reflexión justificantes de la acción; la identificación y estudio de los problemas y necesidades del futuro, y los posibles medios para resolverlos; definiciones que se expresan en la frase: "mirar el futuro" (lo cual es realmente la intención de una perfección administrativa).

Estas definiciones pueden dar algunos elementos de lo que es la racionalidad, pero ninguna constituye una idea idónea para los requerimientos de este estudio, ya que se debe enfocar a la administración en el marco estatal, ubicar a la administración como pública, ver sus acciones instrumentales, seguirla enfocando como sistema, pero a la vez entenderla como una organización funcional sometida a una jerarquía organizacional, toda vez que todo lo expuesto en este capítulo ha de ser necesario para la continuidad analítica que requiere la administración pública.

Hasta aquí se pudieron observar las implicaciones de lo que es un sistema, una organización, un proceso, la racionalidad, la administración y el actuar político (que muchas veces difumina la acción administrativa), es por eso que en este capítulo se delimitó la aplicación del enfoque administrativo, un enfoque que es completamente sistémico y racional.

Ahora bien, esto se debe de aterrizar en lo que ya se mencionó como "modelos", que en sí pueden ser ya aplicados o sólo expuestos en teoría. La burocracia, como modelo de análisis es muy complejo, pero por ser abordada como análisis teórico, lo cual no deja de ser una organización real, funcionalmente activa y con las características

expuestas, es por eso que en la continuidad de esta línea de estudio corresponde ahondar las funciones sistémicas de la burocracia, resaltando cada una de sus propiedades como instrumento administrativo del Estado.

CAPÍTULO II
RACIONALIDAD BUROCRÁTICA

CAPÍTULO II

RACIONALIDAD BUROCRÁTICA

2.1. ANTECEDENTES DE LA RACIONALIDAD BUROCRÁTICA

Para determinar los orígenes de un actuar sistematizado y racionalista, es necesario entender el carácter tradicionalista del Estado Absoluto, que hizo entrever algunos cambios fundados en sus funciones primarias. El soberano se visualizaba como un señor único con un cuadro administrativo de servidores basados en la fidelidad, por lo tanto, el ejercicio de la autoridad se orientaba: con la costumbre, estando permitido al señor ordenar libremente a su cuadro administrativo; si bien las características del Estado Absoluto fueron cambiadas al interior por una serie de procesos que influyeron de una manera considerable, éstos no pueden ser estudiados de una manera independiente, ya que tanto la burguesía como la racionalidad estatal se fueron mezclando. Tal vez se originaron en realidades antagónicas, pero tanto el Estado como la burguesía tuvieron que ir transformando la forma de decisión tradicional a un cambio más justificado y más fundamentado en donde la búsqueda de eficacia por parte del orden aristocrático llevó a cambiar sus relaciones con nuevas formas de control y administración, dado que en lo que se entiende por administración tradicional, como la que se presentaba en la monarquía Absolutista, era imposible la creación deliberada por declaración de nuevos principios jurídicos o administrativos; nuevas creaciones sólo podían ser legitimadas por considerarse válidas de antaño y ser reconocidas por la sabiduría tradicional.

Aquí se debe visualizar que el resurgimiento del Derecho Romano fue influyente para las posiciones de ambas clases, tanto para las relaciones de la burguesía hacia el Estado e individualmente del Estado como un medio para legitimar su racionalidad, sólo

que no se puede hablar de una legitimidad total con base en el Derecho ya que el redescubrimiento de esta materia en la Edad Media data desde comienzos del siglo XIII, pero con el pasar del tiempo se fueron estipulando cada vez más aspectos jurídicos que iban justificando (legalizando) relaciones³⁸ importantes dentro del ámbito estatal; ejemplo de esto es como la recuperación e introducción del Derecho Civil clásico favoreció fundamentalmente el desarrollo del capital libre en la ciudad y en el campo, puesto que la gran nota distintiva del Derecho Civil Romano había sido su concepción de una propiedad privada única e incondicional (tal discurso iba a fundamentarse en ideales revolucionarios). Este auge jurídico resultó en un intercambio mercantil que había alcanzado un considerable dinamismo en sus formas de expresión justificadas en anterioridad con el Derecho Romano: el Derecho protomercantil y el Derecho marítimo (hay que recordar que esto no implica que hubiera aquí un marco uniforme de procedimientos legales, todo se basaba en preceptos ajenos y específicos). El predominio del Derecho para prácticas mercantiles radicó en los principios de equidad y racionalidad con la que debían de ajustarse dichos procedimientos, esto fue para la burguesía: la instrumentación de la expansión de relaciones capitalistas en el campo y en la ciudad.³⁹

El Estado, y más específicamente su administración, se instauró paralelamente en su marco de autoridad y asumió el Derecho también como un instrumento específico de actuar y como sustento de control y dominio, teniendo que el Estado Absolutista justificó su dominación en el Derecho Romano y usando como ejes la integración territorial y el centralismo administrativo. Este apego jurídico por parte del Estado hizo que se reflejaran nuevas particularidades al interior del Estado Absolutista, tales son: ejército, burocracia, impuestos, comercio y diplomacia; estas mutaciones que el Estado absoluto presentó dieron como resultado el cambio de funciones tradicionales y sobre todo de una nueva

³⁸ Las relaciones que se enmarcaban dentro de las rutinas y costumbres que se establecían como parte del acontecer diario dentro de cada aspecto de vida llegaron a establecerse como legítimas con el paso del tiempo, así que el Derecho iba situando tales relaciones que establecían bajo un marco específico; esto no implica que los aspectos jurídicos estaban extendidos en una totalidad, ya que dichos procesos son muy específicos y se encontraban completamente indistintos a la totalidad de dominio del Estado Absoluto, aun así el argumento rutinario fue el que estableció las bases legítimas; en el Estado Absolutista hay una transición donde se funden estos aspectos rutinarios y los aspectos jurídicos.

³⁹ Braudel, F., *La Dinámica del Capitalismo*, México, F.C.E, 1994, pp. 46 y 50.

instrumentación administrativa por parte del Estado, en donde responde a la adaptación de una nueva racionalidad, implícita con relación a cada hecho que eludía al orden Absolutista; es una adaptación específica a un grupo que quería hacer el contrapeso de las relaciones administrativas internas.

Una postura que condujo al Estado a desarrollar instrumentos para que se convirtieran en propios, es que él debía de proteger la totalidad y que nada escapara del control. Las instituciones propias del Estado fueron adaptadas por esta nueva visión de cambio, los arreglos a fines siguieron siendo los mismos por parte del Estado aunque los medios hubieron de adecuarse a la nueva clase que buscaba también el control, pero tal enfoque reside en un tema muy importante del Estado para la tales acciones: la burocracia y los impuestos se presentan como contenedor de relaciones que se dispersaban del control y a la vez como argumento de ejecuciones administrativas. La racionalidad estatal fue enfocada como totalidad hacia las masas urbanas y rurales, el resultado: una instrumentación directa del Estado en la realización de un sistema tributario,⁴⁰ que representó en su gran parte la transición hacia la administración legal racional. Entonces no fue una, sino dos situaciones ejecutoras primordiales por parte del Estado que relacionan dos de sus instrumentos más importantes: la burocracia y la recaudación de impuestos. Esta última se veía relacionada por los cargos que fueron vendidos a la burguesía, los cuales podían ser nobiliarios o burocráticos,⁴¹ por lo mismo el cuadro administrativo dejó de estar apropiado, lentamente se fue haciendo ajeno por necesidades económicas por parte del Estado y por la necesidad de mayor funcionamiento administrativo a favor de éste para controlar a la burguesía. Ambas partes serían muy importantes ya que a la par del crecimiento mercantil, se llevaron a cabo cuestiones laborales más eficientes hacia quienes trabajaban, toda vez que la transición del Estado Absolutista hizo que la antigua nobleza fuese disminuida día con día. El

⁴⁰ El sistema nació en el siglo XVI y se convirtió en un soporte financiero fundamental. En el Estado Absolutista aparecieron los recaudadores de impuestos gravando también a los pobres de una manera excesiva, por lo tanto, preparó las bases para inconformidades y posibles estallamientos, su carácter parasitario era evidente, substancia para la rebeldía y búsqueda del cambio.

⁴¹ Si se habla de cargos burocráticos no implica que se desarrollen funciones en un contexto burocrático legal; se establece burocrático en función de las labores propias de administración de quien detentaba el poder.

cuadro administrativo que presentaba los rasgos completamente tradicionales en la forma de dominación con base en un reclutamiento principalmente por medio de lazos de piedad, por relaciones pertenecientes al linaje, esclavos, funcionarios domésticos, clientes, colonos, libertos, etcétera, fue completamente cambiado por la injerencia burguesa en puestos de control burocrático, resultando en: competencia fija, jerarquía racional fija, el nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado, formación profesional, sueldo fijo y pagado en dinero. Así, la palabra burocracia nace por primera vez en la mitad del siglo XVIII por un economista fisiócrata, Vicent de Gournay, para designar el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano.⁴²

Tales circunstancias modificaron que el Estado en su sistema administrativo fuese adaptable a relaciones similares que el desarrollo del comercio y el capital presentaban,⁴³ necesitando una mayor rigurosidad en la contabilidad; por lo tanto, la necesidad de especialistas al servicio del Estado se empezó a volver característica constante, llevando una transición hacia la entrante necesidad de un actuar racional que simplemente se debió al de cada parte sobre sus lineamientos administrativos. Si la burguesía lo hizo, el Estado también lo tuvo que hacer para llevar esta racionalidad hacia los intereses de cualquier clase, incluyendo a la burguesa, tratando de fijar su supremacía; sobre todo si la burguesía era una fuente directa de impuestos y de recaudación, obvio que el Estado la contuvo como parte de su control.

El Estado absoluto se refleja como la transición de un estructura tradicional a una legal, estos cambios que lo desarrollaron, no excluyen mezclas de actuar en la tipología

⁴² Bobbio, N., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1982, p. 93.

⁴³ A la par del desarrollo mercantilista burgués, el Estado hubo de asumir funciones propias, ya que la administración estatal no podía estar solamente justificada en la recaudación de impuestos y la venta de cargos; el Estado adoptó maniobras mercantiles, la burocracia especializada estaba destinada a realizarlo, se debían de suprimir barreras particulares que eran opuestas al desarrollo del mercado interior, el Estado mediante su administración se esforzó por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías, ejemplo de esto: las manufacturas y los gremios controlados por el Estado. El Estado Absolutista se convirtió en patrocinador de intereses mercantiles, los casos están en las empresas coloniales de América. Anderson, P., *op. cit.*, pp. 14 y 15.

de dominio weberiana ya que no se pueden explicar tipos exactos de dominación sin que queden implícitas las características propias del actuar administrativo.⁴⁴

Hay que ver que tales consecuencias representaron el cambio entre la forma de imponer la autoridad y de adaptación de la racionalidad, el Estado absoluto da las pautas necesarias para la tal instrumentación. Esa búsqueda hizo que el Estado adoptara un control externo mediante el uso de instrumentos tributarios y burocráticos como los más importantes, y claro, tenían un respaldo y una intención cardinal: la búsqueda del poder legítimo.

2.1.1. HECHOS HISTÓRICOS DETERMINANTES EN LA TRANSICIÓN DEL ORDEN ABSOLUTISTA AL BUROCRÁTICO

Los momentos históricos que asintieron el trance expuesto, fueron en gran parte tanto la revolución inglesa como la francesa, éstas testimoniaron cómo fue el ejercicio adecuado de una expropiación del aparato administrativo y que creó las condiciones óptimas de ordenamientos administrativos, ya sean lineales como jerárquicos que se establecieron.

La revolución inglesa determinó la abolición del Estado absoluto, de la autoridad de los señores feudales y de la Iglesia supeditada al rey, así las trabas que obstaculizaban el desarrollo de la autonomía del aparato administrativo fueron siendo allanadas.⁴⁵ Tal

⁴⁴ No por hablar de dominación tradicional se excluya totalmente a la carismática, independientemente del orden que presente en detentar el poder. Weber, M., *op. cit.*, p. 173.

⁴⁵ El parlamento inglés convocado por el rey a finales de 1640 se componía en su totalidad por representantes de la nueva nobleza, así en lugar de conceder a Carlos I los créditos que necesitaba para respaldar y resolver la revuelta que acababa de estallar en Escocia, el parlamento se opuso enérgicamente a los designios reales. Carlos I intentó disolver el parlamento no convocándole durante doce años; se le llamó parlamento largo, esto fue bastante incómodo para la nueva nobleza y para la burguesía, el odio se iba acumulando también en las masas populares contra el poder real. El parlamento decretó que si seguía sin ser convocado en un plazo no mayor de tres años, éste se juntaría. Procedió a la anulación de los monopolios concedidos por el monarca, imponiéndole así que la Iglesia ya no dependería del rey, sino del propio parlamento, los ministros deberían de responder por sus actos (La importancia del ministro y el papel que desempeña con relación al soberano fue útil para la continuidad de poder por parte de éste. Weber explica estas funciones y la transición que lleva el ministro dentro del cambio al interior del Estado. Weber, M., *El Político y el Científico*, México, Diálogo Abierto, 1995, p. 18.) y se le daría la opción de revocarlos en caso de no estar de acuerdo. Este mismo parlamento exigió el arresto y comparecencia ante los tribunales del ministro (El ministro de Carlos I se

revolución fue la expropiación total del Estado a la antigua nobleza y al rey; después de la desaparición del rey y de la nobleza feudal, el gobierno fue asumido por intereses burgueses, creando un Estado sostenido en intereses comerciales e industriales y reforzando el las intervenciones administrativas sobre el pueblo, lo cual debía de ser justificado con leyes,⁴⁶ que hacían al Estado cada vez más ordenado y racional. Las razones de este Estado iban siendo cada vez más válidas imponiendo el uso de la violencia como parte de su legitimación, pero no sólo se basó en este factor, tanto el sistema político como el cuadro administrativo iban adaptándose a esta nueva funcionalidad. A partir de estas acciones se entiende cómo esta revolución es ejemplo del desarrollo del Estado Moderno; el soberano se somete a la expropiación de titulares

llamaba: Stafford) agente de la política del rey; dado que las masas estaban amenazando con tomar el Palacio, el rey optó por la entrega de éste.

Había un sistema parasitario en donde los monopolios y la manutención de propietarios atrasados impedía la aplicación mercantil e independiente manifestada por la burguesía, el Estado trató de absorber a la burguesía y situarla dentro de su autoridad. Carlos I decidió deshacerse del parlamento sólo que una vez que llegó, cinco de los principales diputados estaban ausentes, éstos se organizaron junto con la burguesía en la ciudad, en un barrio donde se realizaba toda la actividad comercial. No solamente las masas populares de la ciudad, sino también del campo se sumaban a la lucha política. La efervescencia de las masas día con día iba creciendo, el pueblo contagiado a las masas rurales, los campesinos se negaban a pagar arriendos, la burguesía incitaba a las masas al descontento. Los diputados no tardaron mucho en hacer su entrada triunfal junto con sus seguidores al parlamento, comerciantes y artesanos denominados la milicia civil tomaron la Cámara de los Comunes a su defensa. El parlamento reclamó en seguida el derecho de nombrar él mismo los ministros, así como de controlar los ejércitos de tierra y de mar y el de dirigir tanto la política interior como la exterior del gobierno. Al ver que la capital ya no le era fiel, el rey organizó un ejército basado en la antigua nobleza, el cual dependía de las zonas más atrasadas de Inglaterra. La guerra estalló en agosto de 1642, en donde los parlamentarios tenían un ejército de civiles y moradores de las zonas avanzadas de Inglaterra, el rey dependía de la antigua nobleza; en el verano de 1645 el combate terminó con la victoria de los parlamentarios, siendo Carlos I apresado por el parlamento.

Las reformas realizadas por el parlamento garantizaban los intereses de la nueva nobleza y de la burguesía, conformándose así un nuevo yugo a las masas, los beneficiados anexionaron la mayoría de las tierras y cedieron una parte muy limitada a campesinos, haciéndoles pagar un importe muy elevado. La ejecución de Carlos I hizo que se apaciguaran intentos de rebeldía, se reconoció a Inglaterra como República. Después en Inglaterra movimientos insurrecciones llamados igualitarios trajeron nuevas inconformidades al pedir la disolución de la Cámara Alta; las masas fueron subyugadas por la nobleza y por la burguesía aun con más fuerza exterminando por completo a las masas insurrectas. La nobleza y la burguesía en su afán de exterminio de los movimientos rebeldes instauró una dictadura nombrando un jefe de gobierno, a la muerte de este dirigente, se formó una nueva monarquía para que no estallaran nuevas inconformidades al interior. Los Estuardo regresaron al poder y fueron aún más hostiles pero también lo fueron hacia la burguesía; se planeó un golpe de Estado por parte del parlamento y se destronó a los Estuardo, sustituyéndolo con un pariente lejano; a partir de este momento el parlamento fue el único que tuvo derecho de aprobar impuestos y de decretar exacciones fiscales. Efimov, A., *Historia Moderna de 1642 a 1918*, México, Grijalbo, 1968.

⁴⁶ La administración del Estado pasó a ser instrumento del parlamento; siendo solamente dos partidos que se disputaban la influencia parlamentaria: los tories y los whigs, los primeros comprenden a los grandes terratenientes, los segundos eran los banqueros, negociantes y propietarios de plantaciones. Para ver proceso parlamentario y partidos políticos: Weber, M., *El Político y el Científico*, op. cit., p. 10.

privados de poder administrativo, realizándose (el Estado Moderno) al *máximum*,⁴⁷ separando el cuadro administrativo de la administración y medios materiales y económicos de la misma.

Por otra parte, la revolución francesa constituye la concreción del sustento legítimo sobre valores humanos⁴⁸ para la consecución de fines; fue la utilización de un arreglo de valores para justificar uno a fines.⁴⁹ Por ende, estas bases se arraigaron en la utilidad máxima que fue el apego a lineamientos ya establecidos jurídica e ideológicamente aprobadas como válidas; la idea administrativa del Estado francés incluye esta racionalidad legal de actuar adecuada por los intereses burgueses adaptados a una forma legítima de proseguir estos cambios que vinieron a hacer una fuerte búsqueda de instrumentación para los fines capitalistas y estatales, la visión era conjunta, lo cual se adaptó en ambas partes: una instrumentación y explotación del mercado, a la par, la racionalidad administrativa por parte del Estado y la conformación jurídica de esta racionalidad. Durante estos procesos históricos, la moción fundamental de la administración estatal consistía en garantizar su ejercicio y a la vez el crecimiento de la industria; fue la combinación de los papeles estatales y burgueses en la búsqueda de una optimización de resultados, justificados bajo un marco jurídico, que aparece como la

⁴⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁸ Sin embargo oficialmente, dicho ideal no expresaría sólo sus intereses de clase, sino supuestamente: la voluntad general del pueblo, la cual debía ser representada en su bienestar, la mayoría de las masas eran campesinos analfabetos, pero surgieron abogados relacionados directamente con capitalistas y negociantes.

⁴⁹ Francia era la más característica de las viejas monarquías absolutas y aristocráticas de Europa, la nobleza feudal no sólo irritaba los sentimientos de la clase media al competir con éxito en la provisión de puestos oficiales sino que socavaba los cimientos del Estado con su creciente inclinación a apoderarse de la administración central y provincial, la nobleza no sólo alteraba a la clase media sino también al campesinado, ya que ésta se justificaba en sus derechos nobiliarios exprimiéndolos hasta el límite. Los trastornos financieros de la monarquía iban en aumento, la estructura fiscal del reino era muy anticuada, fracasó el intento de remediarlo mediante reformas, a la par Francia se vio envuelta en la guerra de independencia de EUA.

La primera brecha contra el absolutismo en Francia fue abierto por una rebelión denotada Asamblea de Notables, convocada en 1787 para asentir las peticiones del gobierno, la segunda y decisiva fue la desesperada decisión de convocar los Estados Generales, la vieja Asamblea feudal del reino.

La revolución empezó como un intento aristocrático de recuperar los mandos del Estado y de suprimir intentos de subversión en toda Francia, estos sustentados en la increíble e irreconciliable situación en que se encontraban las masas populares, pero tal intento fracasó por un factor determinante; era ese sector creciente que influye a la vez en el pueblo: la burguesía. Hobsbawn, E., *Las Revoluciones Burguesas*, 2 tomos, México, Quinto Sol, 1982.

conciliación operativa entre burguesía y administración estatal, creando un lineamiento común y que no se oponga entre ellos.⁵⁰

2.1.2. INFLUENCIA IDEOLÓGICA EN LA TRANSICIÓN DEL ORDEN ABSOLUTISTA AL BUROCRÁTICO

Para discernir y acceder al plano ideológico que influyó a la par con lo ya expuesto, se tiene que mencionar a la escuela racionalista del siglo XVII la que fue un punto necesario para concebir la realidad logística y administrativa que debía de utilizarse; si bien el pensamiento racionalista se ha entendido durante varios siglos, éste resulta más fuerte con los jesuitas. Así es, ellos estaban consagrados a verdades apriorísticas y al servicio del poder establecido, su profesión era la administración y la vía racional de obtener resultados;⁵¹ las rendiciones de cuentas e informes de los jesuitas han sido los

⁵⁰ Buscar el aceleramiento en los procesos y elevar el rendimiento del trabajo, fueron fundamentos suficientes para que viniera una generalización inventora por parte de la burguesía con fines de elevar la producción y por consiguiente: obtener más, ver que las máquinas duplicaban la productividad; vinieron demandas de materia prima y de productos, estas máquinas dieron la posibilidad de producir cada vez más, el trabajador se fue especializando en sus funciones, su trabajo era su única forma de vivir, el trabajador era ya un asalariado. Los descubrimientos como la máquina de vapor, los usos de explotación masiva en la siderurgia y en la minería hicieron que las formas de operar y de vivir respondieran a una nueva funcionalidad dinámica. Las consecuencias además de las mencionadas, hicieron que la industria ocupara un papel preponderante, cambió la estructura profesional de la población, el dominio económico se intensificó, aparecieron las grandes ciudades que se convirtieron en centros industriales, la eficiencia empezó a ser parte normativa y mecánica de cada día.

El papel del Estado era también importante ya que éste vio que los beneficios se intercalaban; un ejemplo fue la aprobación por más de 450 votos en Inglaterra para la construcción de caminos, la burguesía y el Estado funcionaban paralelamente y sobre todo, esto podía representar un beneficio para el crecimiento de un país y así fue como lo adoptó el Estado, creando las bases necesarias para que el desarrollo económico llegara a un fuerte nivel de crecimiento industrial sin que nada ni nadie obstaculice este proceso, de tal forma fue que la vida a la par de este crecimiento mecánico también se mecanizó, la gente iba y venía de sus jornadas laborales llevando la idea de subsistencia, por otro lado, los incrementos se volvían eje de razón por parte de la burguesía, el aparato administrativo empleaba las bases racionales para justificar el proceder económico, político y social, fundamentándose como eje supremo del mando en bases jurídicas, aunque la burguesía quería tener autonomía total en su operatividad, dejar al Estado ajeno a las relaciones económicas no implicaba que las relaciones de dominio fueran a ser ajenas a la burguesía: el dominio debía ser económico. Efimov, A., *op. cit.*

⁵¹ Las conexiones políticas se empezaron a denotar con Ignacio de Loyola y los jesuitas, Ignacio se mezclaba con la gente no para aproximarla a Dios mediante el amor, sino mediante la razón, en 1538 se le pidió al Papa de que le dejara proclamar una orden oficialmente; los documentos de creación comenzaban con una formulación de la metodología la cual contenía la esencia de todo aquello que la Edad de la Razón propondría como meta. "Quien deseara ser jesuita debía de asimilar la idea de que formaba parte de una compañía instituida con la finalidad de procurar el progreso de las almas de los hombres en sus vidas y en la doctrina cristiana. Sus fines debían lograrse mediante el razonamiento y la enseñanza". Bernal, D., *La Ciencia en la Historia*, México, Nueva Imagen, 1981, p. 318-322.

originados sistemas de control, quienes conservaban una asombrosa metodología y la aplicaban en instituciones tales como colegios militares y escuelas de ingeniería. A mediados del siglo XIX proliferaron las escuelas administrativas, primero destinadas al servicio público, luego a las empresas; así, al crecer la obsesión con el profesionalismo, el contenido educativo se reducía. El concepto jesuítico de obediencia se transformó en palabras como estructura, sistema, dominio del detalle, objetivos, etcétera; entre los que se formaron bajo esta ideología fueron: Richelieu, Descartes, Voltaire y Diderot.

Dadas estas bases racionales que acumulaba el Estado Absolutista y la búsqueda de una intensificación completamente científica por parte de la transición al Estado Moderno fundamentándose en la explotación de un mercado, hicieron que el pensamiento como la ciencia tuvieran un fuerte sostén intencionado de ordenamiento general. Si bien dentro del estudio de explicaciones intensivas se perfilan dos exponentes máximos del pensamiento racional: Bacon⁵² y Descartes,⁵³ éstos no significan la universalidad en cuanto a representantes, pero sí determinan una muy fuerte influencia hacia las vertientes científicas del momento. Por otro lado se encuentran los enciclopedistas, quienes han de ajustarse a la idea unificadora de racionalidad propia del tiempo, justificando los fines mismos del Estado y llevando esa racionalidad intuitiva de orden y de apego a las leyes, las cuales se convierten en el marco establecido y permitido de operar. Esta ideología se

La Compañía de Jesús se cimentó y siguió con un paso firme al pasar los años, 17 años después de la creación (1556), la compañía contaba con 1000 miembros, en 1700 los jesuitas eran veintitrés mil, la fuerza política más poderosa de Occidente. La Compañía de Jesús empezó a formar una élite culta dentro de la población, ninguna otra educación se podía comparar a la jesuita; no obstante desde el principio el éxito de los jesuitas estuvo mezclado con una crítica externa a su cinismo, su ambición, su inferencia política y su inteligencia amoral. Cándido de Delmasac, *Ignatius of Loyola, his life and his work*, St. Louis, Institute of Jesuit Investigations, 1985.

⁵² En su novela —la nueva Atlántida—, imaginó una sociedad ideal, una dictadura de técnicos y científicos especializados que buscaban el conocimiento y la verdad ocultándosela al ciudadano. El conocimiento y el poder estaban unidos con el secreto y la castidad; esta castidad o asexualidad puede parecer rara, pero gradualmente se revela como parte de la estructura general. Bacon, F., *Escritos Pedagógicos*, México, UNAM, FF y L., 1986.

⁵³ Descartes, semidiós del pensamiento racionalista, su discurso del método formalizó una asombrosa perspectiva de la razón; su educación jesuítica pareció inculcarle un sumiso respeto por la autoridad, incluso se preocupó por retirar uno de sus libros de circulación para no crear reacciones adversas.

refleja también en las bases sociales, económicas y políticas.⁵⁴ Tres de sus exponentes: Voltaire,⁵⁵ Montesquieu⁵⁶ y Rousseau.⁵⁷

Las bases del pensamiento organizado hacen que se enlacen estructuralmente las posiciones históricas, económicas, políticas e ideológicas, en donde todo parece tener un cauce común: la racionalidad que lleva la continuidad y también crea un enfoque específico en sus instrumentos de autoridad, aduciendo a la razón como sustento legítimo. Esta última lleva en sus raíces las leyes, creadas para dar funcionamiento continuo y racional, respaldadas por el pensamiento y por los intereses específicos de una nueva forma de autoridad: El Estado Moderno, el cual intenta articular funciones estructurales y ordenamiento —sostenido en un marco legal constitucional—, haciendo que la administración represente un esquema jurídico ejecutor como medio; y la burocracia como instrumento específico.

2.2. APROXIMACIONES EJECUTORAS DEL ACCIONAR BUROCRÁTICO

Si bien se ha observado desde una perspectiva histórica muy amplia que la aparición de la nominación burocrática parece obedecer a la intensa transformación de la sociedad rural en un nuevo orden urbano de mercado e industrial, teniendo desde el

⁵⁴ La transición del poder se recarga primordialmente en la Ilustración. Volodin, A., *Las Ideas Revolucionarias de los Siglos XVIII y XIX*, Buenos Aires, Cartago, 1970, pp. 76 y 80.

⁵⁵ (Francis Marie Arouet) 1694-1788. Por libertad se entendía la supresión de toda autoridad absoluta, ésta radicaba solamente en depender únicamente de las leyes jurídicas racionales, dichas leyes hacen las relaciones entre sociedad y Estado; estando convencido de que el poder político y la dirección de la sociedad deben de continuar en manos de una minoría. Voltaire, F., *Diccionario Filosófico*, México, Diana, 1976.

⁵⁶ (Carlos Luis, Barón de la Brie de) 1689-1751. Su ideología hacia el Estado francés del siglo XVII trascendió en el sentido jurídico racional que cualquier otro Estado debía de tener. Volodin, A., *op. cit.* Las leyes establecen lazos entre los diversos aspectos de la vida y de la sociedad; siendo el régimen político el que va a determinar el aspecto jurídico y el contenido de la legislación, la libertad es el espíritu que brota de la conciencia de seguridad lograda por el dominio de las leyes del Estado, la legalidad es lo más importante dentro del Estado, es la garantía de libertad política; por lo tanto la tarea fundamental del dirigente radica en señalar el medio para asegurar la legalidad, tal medio es la separación de poderes, la cual sólo puede establecerse por la expresión máxima de legalidad: la Constitución.

⁵⁷ (J. Jacob) 1712-1778. Rousseau afirma que el hombre es susceptible de perfeccionamiento; el perfeccionamiento conlleva a la invención de las herramientas, estas herramientas se utilizaron para el mejoramiento de cultivos y la protección individual; así se conformó la propiedad privada. Entonces el Estado se formó por el nacimiento de la propiedad privada y ésta por el perfeccionamiento de instrumentos de trabajo humano; el Estado nace para consolidar el dominio y para salvaguardar a la propiedad privada. Rousseau, J.J., *Obras Selectas*, Madrid, Aguilar, 1959.

punto de vista jurídico y/o político que esta transformación significó la liquidación del sistema de administración feudal, poniendo de ejemplo lo que Marx (1852) menciona sobre tal situación:

“A su vez los capitalistas industriales, los potentados de hoy, tuvieron que desalojar, para llegar a este puesto, no sólo a los maestros de los gremios o artesanos, sino también a los señores feudales, en cuyas manos se concentraban las fuentes de la riqueza. Desde este punto de vista, su ascensión es el fruto de una lucha victoriosa contra el régimen feudal y sus irritantes privilegios, y contra los gremios y las trabas que éstas ponían al libre desarrollo de la producción y a la libre explotación del hombre por el hombre”.⁵⁸

Con la formación de la industria y la transformación del campesinado en trabajador asalariado se desarrolló un proceso de centralización administrativa y de concentración del poder en manos del Estado, el antiguo poder de los señores repartido en pequeños dominios es sustituido por un gran poder central porque el desarrollo del capital aglutina en grandes centros urbano-industriales a la población laboriosa; de este modo, la antigua burocracia diseminada en los dominios señoriales (no por menos notoria inexistente) se concentra en las ciudades constituyendo las diversas ramas de los poderes del Estado; una burocracia que nace al servicio de la burguesía y permanecerá ejerciendo las funciones controladoras que requiere el nuevo orden industrial.

Marx dice que es característico de la burocracia una ocultación sistemática del saber del aparato de Estado, el secreto burocrático respecto a su quehacer frente a las clases sociales; esto es, las informaciones reales del estado general del país o la verdad sobre un asunto en particular es un secreto de las alturas. Si bien en el capitalismo se ha hecho presión de fe entre la separación de la vida privada del funcionario con su función pública, tal dicotomía engendra algunas complicaciones porque en su vida pública un funcionario es un servidor público y en la privada hace negocios, ya que puede ser un capitán de industria, de las finanzas o del campo.

⁵⁸ Marx, C., *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Moscú, Progreso, 1970.

Lenin (1917) lo concentra de una manera más específica: "Para Marx, es el Estado órgano de la dominación de clases, órgano siempre de la opresión de una clase por otra, el fin del Estado es la creación del orden que legaliza y perpetúa esta opresión. Moderando los choques entre las clases".⁵⁹ Lenin insiste que la burocracia tiene un aspecto negativo, oculta el saber dentro del aparato de Estado y son sus alturas las que manejan ciertos niveles de información, en ello, también encuentra que hay una información científica en las alturas y una incultura entre los estratos subalternos; él enfatizó los aspectos negativos de la burocracia, concretamente un carácter explotador y nocivo.

Ya expresado el desarrollo racional con base en la estructura, historia e ideología, se llega a la pregunta esencial y obligada a que llevan estas líneas de estudio.

¿Cómo describir y percibir precisamente y de manera específica a la burocracia?

Por una parte —esquematisando los motivos de su función—, se llega a describirla como un defecto normal de la organización y que debe ser combatida, también la consideran como un contundente golpe contra la democracia, pero es aceptada como inevitable por su eficacia para impulsar el progreso; aún las acepciones más burocráticas coinciden en criticarla porque su crecimiento exagerado atenta contra el desarrollo de la libre iniciativa económica, factor al que reconocen un valor dinámico en el crecimiento de la producción y el progreso capitalista. Al margen de estos argumentos bastante comprometidos con las ventajas de la "eficiencia burocrática", existen fortalecidas observaciones que defienden los valores de occidente, evocan los orígenes de nuestra civilización en el sentido de que esos orígenes precisamente se fundaron en una práctica de la libertad, sobre la que descansa nuestra civilización, aunque la discusión parece haber llegado a un tiempo de silencio, en que los interlocutores ya no hablan de lo mismo; para unos el desarrollo ha llegado a ser un fin en sí mismo, en tanto que para otros éste ha llegado a ser el enemigo mismo de la libertad.

⁵⁹ Lenin, V. I., *El Estado y la Revolución*, Obras XXVII, Buenos Aires, Cartago, 1970, p. 89.

Sin embargo, es advertible que hoy la discusión arrecia. Actualmente existen pseudo-democracias en varias partes del mundo; los ideales políticos se proclaman defensores de la libertad cuando a nadie se le ocurriría hoy presentarse a una elección proclamándose partidario de la burocracia y del poder absoluto; hasta el nacionalismo y el fascismo se proclamaron en su tiempo defensores de la libertad y de la democracia en la civilización occidental, por eso las opiniones de Marx (quien a nadie parecen importar hoy). Éste es el resultado del desarrollo capitalista que ha revolucionado el mundo de tal manera, que el progreso material derriba las barreras nacionales, locales e individuales, consolidando una centralización política jamás conocida antes en la historia, siendo que la burocracia se expone como aquella institución monárquica tan combatida durante el siglo XVIII que ha crecido colándose en todos los sitios donde existe autonomía local, las libertades han quedado en el papel mientras la burocracia estatal se ha sentado en las diferencias de la vida privada.

Tal discusión es tan vieja como la burocracia misma y en gran medida esta discusión es consustancial al funcionamiento de un aparato administrativo, sólo se ha extinguido en épocas históricas donde la autoridad ha sido prácticamente puesta en cuestión, es decir, en aquellas épocas de quebrantamiento del aparato burocrático. (Una ojeada aproximativa a la historia política de las naciones occidentales debería bastar para probar que esta cuestión no puede zanjarse tomando partido por posiciones extremas).

La burocracia es un agrupamiento humano que no constituye una clase social, aunque es un sector de carácter heterogéneo, es por ello, una categoría específica, tiene una unidad propia que se presenta en su funcionamiento como grupo social, dice Poulantzas (1968), y por su autonomía relativa respecto a las clases sociales por el papel que juega ante ellas, es que es una categoría específica.⁶⁰

La burocracia no es una clase social, porque está integrada por una pluralidad de clases sociales y su unidad y funcionamiento se da con relación al conflicto social que

⁶⁰ Poulantzas, N., *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo XXI, 1969.

trata de amortiguar, solventar, controlar o resolver el Estado Moderno; la burocracia es el aspecto ejecutivo del aparato estatal. Siendo los burócratas los encargados del aparato estatal y como el Estado no solamente es el gobierno, hay burocracia gubernamental, social y privada. Pero al interior de los mecanismos de ejecución gubernamentales, se puede hablar de una burocracia del poder ejecutivo, una judicial y hasta de una legislativa, ya que todos contribuyen a que los aparatos estatales, gubernamentales y no gubernamentales realicen el discurso y la práctica de la dominación o dirección políticas.

La burocracia en su connotación estatal, tiene que cumplir una función básica y encontrarse en la administración pública, por esta razón se debe de discriminarla del sector privado y aún del social; se reduce a la burocracia política al sector gubernamental y particularmente a un cierto nivel de la estructura jerárquica de la administración pública. Retomando ambos planteamientos, se puede decir que la burocracia pública es un grupo al interior del aparato estatal gubernamental que ejerce funciones de dirección estatal, de ahí que no todos los que integran la burocracia puedan caer dentro de este supuesto.

En consecuencia, parte de la Teoría Política ha olvidado la capacidad de funciones de los aparatos de administrativos, que la intención política haya estado opuesta a las instrumentaciones administrativas, hace que el arte de la política se olvide de un buen gobernar, sólo con base en métodos de coacción, opresión y represalias, siendo sus procedimientos más comunes aquellos del engaño, la demagogia y la mentira, sino cubre también a la conducción diaria del desarrollo estatal, esto implica al aparato administrativo, comúnmente denominado como burocracia, y más aún en el caso de la burocracia gubernamental donde su sinónimo es administración pública. Omar Guerrero (1981) haciendo énfasis en tal condición, afirma que:

“La administración pública ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado; pero éste ha quedado al margen de la definición y el gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación queda definido como una maquinaria formal dotada de poder propio”.⁶¹

⁶¹ Guerrero, O., *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981, p. 37.

Así la administración pública supone traducir un orden del discurso político de la dirección en algo tangible, operativo, donde su marco de referencia siempre es la ley, siendo ésta un espacio donde los grupos políticos (de poder y de presión) materializan su ambición y sus esperanzas. En la burocracia mayor (de directores generales para arriba) los sectores influyentes ocupan los puestos para coordinar el discurso de las decisiones, y en la burocracia menor (el mundo de los empleados) los sindicatos de trabajadores representan los espacios del control y donde se manifiestan los grupos de presión de toda índole.

La burocracia es un elemento constante del Estado Moderno, sea capitalista o socialista, y como mecanismo ejecutor ocupa un determinado lugar en la lucha o confronta entre las clases sociales; su función es mediar en el conflicto, como portador de un discurso de conciliación. Uvalle Berrones, al precisar esta relación, dice que:

“La administración pública es la instancia que relaciona al Estado con la sociedad y, como tal, materializa de manera particular la generalidad de las leyes. Mediante la administración pública el Estado organiza, induce y regula la vida de la sociedad, para reproducirla en función de las relaciones capitalistas de producción. De esta manera la administración pública protege la propiedad privada, alienta el intercambio mercantil y promueve la acumulación de capital. Por otra parte, la administración pública garantiza a través del consenso, y en caso necesario de la represión, el orden público, a efecto de que la sociedad civil no sea perturbada de manera peligrosa y pueda desarrollar las actividades económicas en los marcos de la economía capitalista”.⁶²

El lugar y el papel que ocupa la burocracia hace que sea pieza fundamental para el funcionamiento de los aparatos estatales desde el nacimiento del Estado Moderno, y esto es, lo que le da unidad y autonomía propias en la confronta social.

Teniendo en cuenta las prioridades de este análisis, y en este caso son las de la burocracia, el tema hace que se enfoque la bifurcación existente entre lo que se entiende como la razón del Estado y su condición sistematizada de instrumentos activos de ejecución, parece ser que siempre hubo una dicotomía la Ciencia Política y la

⁶² Uvalle Berrones, R., *El Gobierno en Acción*, p. 115.

Administración del Estado; ambas creídas como una impresión correcta del buen gobernar, aun esto resulta la limitación teórica del uso exacto de instrumentos que respondan a una ideología. Es así que hasta aquí, parece ser que la burocracia no puede ser entendida como un lineamiento que responde a las necesidades de orden de determinada influencia estatal, ya que tal por mucho se aleja de una armonía entre la ejecución política y la administrativa.

A grandes rasgos puede sostenerse que la sociedad capitalista marcha con pasos acelerados hacia la burocratización de la super-estructura, esto es hacia la centralización administrativa y a la separación de las instancias del gobierno respecto a la sociedad civil. La cada vez más abigarrada red de servicios que hacen efectivos los procesos de la realización del capital y las funciones represivas propiamente tales (aspectos de ninguna manera separables), indujeron también una relativa autonomía del aparato estatal respecto a la burguesía capitalista, fenómeno advertido por los teorizantes de la "sociedad managerial", pero entre tanto, en el lapso de tiempo que transcurrió desde el Estado Absoluto hasta hoy en día, la burocracia del Estado capitalista se ha mutado, al mismo ritmo en que se acrecentó la tecnificación del mercado: se transformó en una verdadera máquina que penetra las relaciones sociales hasta el punto de convertirlas en relaciones mecánicas y automatizadas; las bases operativas de los países desarrollados, llamada a ser vanguardia de la nueva sociedad, ha sido media tirada por la eficiencia de los aparatos (técnico, administrativo y político), habiendo también penetrado en sus propios lugares de trabajo con técnicas eficientes de mayor productividad.

Si la organización de la manufactura precedió y conformó las condiciones del trabajo mecánico, así también ocurre inversamente ahora con la máquina "inteligente" respecto al trabajo; sólidamente esta transformación de la burocracia en aparato, ha así como desde Weber hasta Galbraith, se da por sentado que la burocracia, ¡por ser tan eficaz como una máquina! es irremplazable, piensa Max Weber:

“La cuestión de las formas futuras de organización política sólo se puede plantear de la siguiente manera, tomando en cuenta el hecho fundamental del incontenible avance de la burocratización”.⁶³

2.3. DETERMINANTES DE LA RACIONALIDAD BUROCRÁTICA WEBERIANA

Para poder abordar lo que significa como tipo ideal weberiano, es necesario destacar lo que no es el tipo ideal con relación a función.

- No significa el promedio de una muestra específica.
- No significa tipología o clasificación de las organizaciones.
- No es un tipo ideal, externo en el cual se compare y se mida a la realidad.

Weber más que un tipo clasificatorio y ordenador, pretendió constituir un instrumento analógico que contribuyera directamente a la explicación e interpretación de la realidad y de los fenómenos sociales, siendo un instrumento conceptual que permitiera comparar la realidad burocrática concreta con el tipo ideal y de ahí, las diferencias ya que la construcción de este tipo pasa por dos etapas: la primera consiste en seleccionar y caracterizar los rasgos típicos de ciertas organizaciones siguiendo el proceso inductivo y el enfoque estructural histórico, y la segunda, en llevar a la exageración estos rasgos hasta un extremo lógico, integrando los cosistemas.

Esta integración de las variables y la interrelación de el tipo ideal burocrático se valida bajo los siguientes criterios:

1. Criterios de posibilidad objetiva. El tipo ideal no debe entrar en contradicción con ninguna ley de la naturaleza y,
2. El tipo ideal debe producir un alto nivel de significación, esto es, que produzca admisibilidad.

⁶³ Weber, M., *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 125.

3. Esta comprensión, admisibilidad y sentimiento instintivo juega un gran papel en la construcción y aprensión del tipo ideal burocrático racional legal.

Así Weber construye tres tipos: el tradicional que descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigen desde tiempos remotos y en la legitimidad de éstas para el ejercicio de la autoridad, la fuente de poderes es la tradición que impone vínculos de mandato; este tipo en su forma pura tiene como aparato administrativo al patriarcal, compuesto por servidores, ligados personalmente al señor. El segundo tipo es de carácter carismático que se basa en la sumisión afectiva al jefe a la fuerza, al heroísmo a la potencia espiritual o a la ejemplaridad de una persona, esa autoridad carismática ejerce su dominación, usando mecanismos extraordinarios del que manda típicamente como el guía y aquéllos que le prestan obediencias los discípulos; por otra parte, el aparato administrativo escogido sobre la base de carisma no constituye por ello un aparato de funcionalidad ejecutora. El último tipo es el denominado como racional legal, que descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones instruidas que definen expresamente el papel del detentador del poder y la fuerza del poder es la ley a la cual presentan obediencia los que mandan y los ciudadanos, teniendo un aparato administrativo organizado, estructural y fundamentalmente bajo la línea de orden, de autoridad y de jerarquía. El tipo de dominación legal racional posee como cuadro administrativo para ejercer la racionalidad a la burocracia.

Weber señala tres factores que favorecen el desarrollo de la burocracia moderna. En primer lugar el desarrollo de una economía monetaria; el dinero no sólo facilita y racionaliza las transacciones económicas ya que en el caso de la burocracia sustituye a la retribución en especie de los funcionarios lo que favorece la centralización. Como segundo punto, el aumento cuantitativo de las tareas del Estado Moderno; Weber considera que sólo una organización burocrática puede cargar con la complejidad y extensión de tan enormes tareas, y en tercer lugar, la superioridad técnica —siendo la razón de su avance— sobre de todas las formas de organización, teniendo a la burocracia como la forma organizadora del racionalismo de nuestra civilización.

Weber utilizó el tipo ideal no para hacer estudios de carácter micro sino para fincar los análisis macros, lo emplea para estudiar a la sociedad en su conjunto y en particular el campo cultural con objeto de distinguir los diversos tipos de dominación y de organizaciones administrativas, esta posición lo lleva a comparar las distintas modalidades organizadoras de la historia, concluyendo que la burocracia es la más eficiente y racional y, por ende, la única capaz de trascender. La visión histórica de Weber se caracteriza por evitar las generalizaciones e intentos ideológicos dirigidos a descubrir el rumbo de la humanidad; por otra parte, sus estudios sistemáticos condujeron a evitar conclusiones que permitieran interpretar o conducir una visión determinada de la historia. A pesar de que identificó en la sociedad occidental la tendencia progresiva hacia la burocratización, ello no significa una interpretación unilineal de la historia, los tipos carismático tradicionales y burocrático-legal de dominación no constituyen etapas por las que la sociedad debe transitar tarde o temprano, es por eso que la construcción de estos tipos ideales está dirigida a ser sistemas analíticos que proporcionen esquemas conceptuales para abordar el estudio de la realidad y no está basado en ninguna preocupación de sentido y dirección del movimiento histórico.

En sus escritos académicos, Weber nunca definió a la burocracia en forma explícita, pero en varias ocasiones la delineó con algún detalle de las características del tipo ideal que había sacado de la teoría prusiana y de la historia administrativa europea, ubicándola como uno de varios tipos de estructura ejecutora, pero Weber no la considera con otro aparato de esta naturaleza, específicamente en la forma racional. Weber hace hincapié en este último aspecto y en la superioridad técnica que posee, la cual es indispensable para el funcionamiento del Estado Moderno, conceptualizando a la burocracia como la forma de organización indispensable que afronta la complejidad de la administración masiva que sólo puede elegirse en tal campo entre la burocracia y el diletantismo; por tanto, la organización burocrática requiere del personal técnicamente capaz orientado a la especialización bajo el respeto de la autoridad donde se adecuan los medios para lograr sus fines predeterminados. "La administración burocrática significa dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico". Así el crecimiento

económico (en este caso del capitalismo) depende fundamentalmente de los técnicos especializados, del personal gerencial y administrativo que participan en el proceso de la toma de decisiones, ya sea como promotores generadores o realizadores de éstas.

Es interesante hacer notar que la seguridad pública para el ciudadano común se le presenta en la vida cotidiana como administración, el rostro que le muestra el sistema administrativo es el de la organización burocrática, tal relación de autoridad se funda en el orden, no porque el sujeto esté motivado para aceptarlo sino porque existe la creencia en la legalidad y la legitimidad de que deben obedecerse las órdenes. Así, orden, jerarquía, legitimidad y sobre todo racionalidad van a caracterizar el tipo ideal de dominación legal-racional, con esta perspectiva la burocracia se hace sinónimo de racionalidad. En el pensamiento weberiano ésta significa adecuación de medio a fines, lo que en el contexto burocrático denota eficiencia (pero no eficacia). Más correctamente, en Weber, la racionalidad se alcanza con la elaboración de un conjunto de normas que desde la cúspide tratan de encausar el comportamiento de los integrantes con el fin de alcanzar el máximo de eficiencia.

Como resultado, las características de la burocracia en Max Weber son principalmente:

- Una visión del trabajo especializado por funciones.
- Una jerarquía explícita de autoridad.
- Reglas que describen derechos y los deberes de los funcionarios.
- Un conjunto de procedimientos uniformes.
- Relaciones interpersonales entre los funcionarios.
- Empleo y promoción basados en el mérito.

Últimamente se han realizado investigaciones empíricas, de las cuales se concluye que la autoridad jerárquica es la peculiaridad más influyente del grado de burocratización y además que las características siguientes forman parte del modelo ideal weberiano: 1)

continuidad de la carrera; 2) autoridad jerárquica; y 3) sistema fijo de comunicación, de tal suerte que la continuidad en la carga del trabajo le da sentido a estas características. Dada tal continuidad en volumen suficiente, la estandarización de las tareas permite reducir costos y aumentar la producción, y es ésta una de las operaciones más importante que realiza la burocracia, por lo que se llega a entenderla como el lugar donde los expertos dirigen (en su mayor parte a la organización, pública o privada) a trabajos relativamente no clasificados acostumbrados a realizar tareas rutinarias. Es gracias a tal rutinización que una burocracia centralizada provee los resultados pronosticables que Weber considera tan esenciales para el crecimiento y mantenimiento del sistema.

En sus escritos Weber no usaba la palabra burocracia para referirse despectivamente al gobierno de funcionarios, sino para designar la forma de organización *sui generis* del capitalismo moderno; la experiencia tiende a demostrar que el tipo puramente burocrático es desde un punto de vista técnico, la forma más racional y eficiente que conoce para ejercer el control, sostuvo que la burocracia es indispensable dadas las necesidades actuales de la administración masiva. Si es así, entonces ¿en qué radica lo indispensable? Lo indispensable consiste en la capacidad de autopersistencia de la burocracia, pues tiene la capacidad de retroalimentación negativa ya que se estabiliza y persiste, favoreciendo a quien posee el control del aparato estatal obedeciendo finalmente al mandato; empero esta persistencia, esta necesidad consiste también en que el capitalismo en su proceso mismo de evolución requiere de esta forma de organización para que ejerza la autoridad administrativa sobre los integrantes denominados, porque al considerar tales se rompe el conflicto social y masifica toda lucha política, pues al ser procesadas las demandas a través del aparato burocrático se entra al juego de las reglas técnicas propias de este tipo de organización.

La burocracia es esencial al capitalismo en dos áreas: a) en lo interno, y b) en lo externo. En la primera porque las empresas públicas y privadas son modelo sin rival de la organización burocrática, y en la segunda, el desarrollo industrial y la organización para la producción depende o está en función del orden legal, fiscal, financiero, administrativo

de carácter estatal regional que funcione estrictamente respetando las reglas burocráticas.

La atención de Weber sobre la burocracia se centra en dos aspectos: la preocupación de que la sociedad se burocratice en sentido de que haya impregnación de valores y formas de comportamiento de este corte, sabiendo que la acción burocrática es más intensa y penetrante que cualquier otra forma de control, dado que todos sus elementos pueden llegar a eliminar otras formas de valores y todos los modos de comportamiento incompatibles con ellos. Weber no negaba que dichos valores y el sentido de la dignidad, la vocación y las obligaciones del cargo eran elementos importantes del desempeño burocrático correcto, pero temía que tales elementos llegaran a eliminar todas las demás clases de valores y los modos de comportamiento que no fuesen compatibles con ello. En *Economía y Sociedad*, Weber argumenta su temor de que el mundo se pudiera llenar de esas pequeñas ruedecillas sin nada más que hombres aferrados a sus empleos; el orden y el temor a perder sus puestos sin más visión que la jerarquía y el respeto a las estructuras. La segunda preocupación de Weber radica no tanto en que todos seamos burócratas, sino en ser gobernados por éstos. Si bien es cierto que la burocracia cuenta con enormes recursos de poder que puede permitirles gobernar, es necesario controlarla por medio del liderazgo político. En *Economía y Sociedad* explica que:

“No podemos saber si el poder de la burocracia está aumentando en los Estados modernos donde se está expandiendo el hecho de que la organización burocrática sea técnicamente el instrumento de poder en manos de su controlador, no determina el peso que la burocracia como tal pueda lograr para sus propias opiniones en su estructura social particular”.

Si bien Max Weber marca un abismo crucial entre el político y el burócrata, también diferencia la separación entre aparato y liderazgo: “El dirigente político se caracteriza por la lucha del poder. Si el burócrata se pone a prueba examinando su imparcialidad, el líder político lo hace mediante su participación en la lucha por los votos durante las elecciones legislativas, la responsabilidad burócrata está limitada a la forma en que ejecuta sus

funciones, no responde al destino último de su función". El político busca el poder, asume riesgos y la responsabilidad de sus decisiones y la pasión es su característica, en cuanto que el burócrata debe actuar como administrador imparcial. Weber considera que los líderes deben ser no burocráticos, para asumir el control de los controladores, y bien el desarrollo de la administración profesional es el destino de las democracias de masa, donde la organización burocrática es la forma eficiente de cumplir con los objetivos predeterminados, teniendo a la disciplina y no la propiedad privada las que conforman las relaciones modernas de administración y producción, pues no existe diferencia alguna si un funcionario público sustituye a uno del sector privado, la separación de los medios de producción subsiste aun cuando existiese un cambio hacia el futuro, la burocracia se conformaría como poder absoluto, lo cual conlleva a una errónea interpretación de legitimación del poder y justificación ejecutora del Estado; se debe a que Weber hizo diferenciación entre lo que representa el Estado y lo que es la burocracia para encontrar el cauce correcto de control en las ejecuciones estatales.

2.3.1. DICOTOMÍA ENTRE LA BUROCRACIA Y EL ESTADO MODERNO EN WEBER. ÓRDENES DE LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD

Para establecer el concepto de Estado en Weber se debe recurrir al concepto de asociación política. Para Weber el término asociación define una relación social que establece límites hacia fuera con un orden interno caracterizado por un dirigente y un cuadro administrativo; existen varios tipos de asociación pero es la dominación la que interesa, la cual describe como una relación de dominación donde los miembros del grupo comparten valores del grupo y es el líder quien ejerce la influencia y el poder sobre su aparato administrativo. Así la asociación política es una dominación en la medida que la validez de sus organizaciones internas dentro de un determinado ámbito geográfico esté caracterizado de una manera continua por la aplicación de la fuerza física por parte del cuadro administrativo; el Estado es para Max Weber:

“una asociación de dominación de tipo político, cuyo origen ha sido otorgado o sea impuesto desde afuera o por una parte de sus miembros con respecto a los otros. [...] Es un

instituto político de actividad continuada cuando el cuadro administrativo mantiene el monopolio legítimo de la creación física para el mantenimiento del orden vigente”.

El Estado implica un monopolio de la fuerza donde se impone a la sociedad en su conjunto para mantener el sistema, el recurso de la fuerza física es la esencia de la política para Max Weber donde aquél está legitimado e institucionalizado. Un factor a tomar en cuenta en la definición del Estado, es que Weber se caracteriza por los medios y no por los fines; el uso del medio está puesto en primer plano donde la recurrencia legitima al uso monopólico de la fuerza física que determina esta relación medios-fines. Por lo tanto, la definición weberiana del Estado se distingue por el ejercicio de la ejecución y sostenerse en el poder, lo que importa: mantener la existencia política del Estado. ¿Pero en dónde queda tal ejercicio de ejecución sino es en la burocracia?, la cual ejerce la facultad de fortalecer la productividad de las empresas y organizaciones públicas y privadas, consolida al Estado como entidad política al mover el trato igual al público, al electorado, al cliente, al pasajero, el peatón, etcétera; con esto se establece la diferenciación por características no políticas, no de lucha de clases sino un tratamiento al problema o problemas sociales, desmantela todo inicio de conflicto social. En Weber, burocracia y Estado se conjugan en la administración, ya que la primera está técnicamente preparada a participar en la formulación de las políticas nacionales, tales acciones están respaldadas en una dominación por especialistas altamente calificados que le dan al Estado un certificado de aptitud para el ejercicio del poder, puesto que la educación y la preparación son los valores aceptados y estimados socialmente, el Estado está organizado por dirigir a la sociedad bajo reglas burocráticas hacia la productividad en un marco de respeto al orden establecido.

El analizar al Estado y la burocracia desde el enfoque de eficiencia así como desde su carácter administrativo, conduce a determinar que la burocracia y el poder que posee puede agrandarse o minimizarse de acuerdo con el juego político y el manejo de los recursos financieros que encuentre bajo su control; ahora bien, las características

mencionadas dependen en inmensa proporción a dos órdenes que Weber expone sobre la base de la ejecución política e instrumental del Estado: legalidad y legitimidad.

El desarrollo administrativo por parte del Estado se manifiesta en la burocracia y en el respaldo legal del que se expusieron sus orígenes; la ejecución se ubica entre el cuadro administrativo y el Estado (su dirigente). Es así que la burocracia se presenta como: el detallamiento funcional-legal de la administración como instrumento de la autoridad estatal, para lo que se requiere de obediencia que significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido en su máxima conducta; eso únicamente en méritos de la relación formal de obediencia y sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o el desvalor del mandato como tal. Si se tiene en cuenta que en lo cotidiano domina la costumbre y con ella los intereses materiales, utilitarios como en cualquier relación, la costumbre les hace creer algo como verdadero dándole primordial función a los valores. Éstos se deben de reflejar en un contrato ya que las estipulaciones no pueden quedar en el aire, aunque la costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente afectivos y de valor (rationales con apego a valores), pueden representar los elementos en que la dominación confía, normalmente se les debe de añadir otro factor: la creencia de legitimidad.⁶⁴

No vale que la obediencia del cuadro sólo debe de estar entendida con motivos afectivos o racionales con arreglo a valores ya que la legitimidad en su papel de razón verídica y aceptada es relativa, sospechando que la aceptación puede estar fingida por otros motivos o razones de oportunidad, por causa de intereses materiales propios, aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades, etcétera; sólo queda que la clase de legitimidad del cuadro administrativo y el que manda va a depender según sea la clase del fundamento de la autoridad que entre ellos exista siendo decisiva en gran medida para la estructura de la dominación, la condición imperante (la capitalista) y el fundamento de autoridad (la economía). Por lo tanto, la legitimidad responde a la mayor

⁶⁴ Weber, M., *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 170.

producción y menor utilización de recursos, el fin es el poder mediante el manejo racional de la autoridad. La legitimidad enfoca consideraciones propias del tiempo y respalda una situación triunfante, en este caso el capitalismo es la parte triunfante, la relación del Estado Moderno con los intereses capitalistas ha demostrado bastante los fundamentos legítimos necesarios, las necesidades materiales interactúan con valores mezclándose con una continuidad que fundamenta la legitimidad propia del capitalismo.⁶⁵ Éste fomentó el Estado de la burocracia desde el punto de vista fiscal, aportó los necesarios en dinero; así constituyó el fundamento económico más racional sobre el que pudo subsistir aquella en su forma también más racional.

En otro orden, incluso existe una administración burocrática legal con base en leyes, las cuales son el fundamento común de actuar por parte de la administración como elemento racional de dominio estatal,⁶⁶ se obedece por las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, resultando una administración moderna burocrática que tiene sus fundamentos en el Derecho y éste se sostiene como eje primordial de cualquier actividad dentro de los límites establecidos del Estado, por lo que Weber estipula al derecho pactado u otorgado como estatuido de modo racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores o ambas, desde luego con la pretensión de ser respetado por lo menos por los miembros de la asociación.⁶⁷ Con base en esto, la burocracia no llega a más que los mismos lineamientos del control, pero a la vez ésta se impone como control; un sistema perfectamente autorregulado, ya que la legalidad hace que el continuo y justificado desarrollo del control esté en función y las leyes hacen demostrar ideales necesarios los cuales son creídos como partes legítimas para la aprobación de las decisiones, cerrando de esta manera la dinámica estatal, ya que de no ser así, la desaprobación de las leyes llevan a la justificación forzada mediante la coerción a la aprobación requerida. La fuerza está justificada a partir

⁶⁵ El capitalismo debe de ser entendido en una continuidad con el desarrollo de la racionalidad. Tal postura es general en los autores que llevan a estudio la racionalidad, por lo mismo el capitalismo debe ser entendido como un denominador para la fundamentación de ésta.

⁶⁶ Weber, M., *El Político y el Científico*, op. cit., p. 24.

⁶⁷ Weber, M., *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 171.

de este funcionamiento de intereses económicos y está regulada por un conjunto general de acciones permitidas: la Constitución.

La legalidad en la concepción weberiana respalda el actuar racional burocrático y ésta, a su vez, otorga los resultados necesarios para que el actuar administrativo tenga un desarrollo sistemático y propio sin dejar espacios para la búsqueda ajena; la racionalidad es tal, que nada ni nadie puede quitarla del Estado. Las categorías fundamentales de la condición legal son un ejercicio continuo sujeto a la ley de funciones dentro de una competencia, lo cual denota un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, y con una retribución de los poderes necesarios para su realización, lo cual no se podría sin una fijación estricta de los medios admisibles que se establecen en escalones fijados como jerarquías, siendo ésta una ordenación de actividades fijas con facultades de regulación e inspección que se sujetan a niveles en que la instancia superior y la inferior han de estar sometido a normas. Normas establecidas que exigen en ambos casos para que se logre la racionalidad, una formación profesional la cual es necesaria para su función en la burocracia, así tendrá que ser el calificado profesionalmente mediante pruebas realizadas con éxito, de modo de que sólo el que posea estas condiciones puede ser empleado como funcionario.

Esta rigidez del comportamiento y las dificultades de adaptación han de ser conflictos en que se refuerza la necesidad de control o de reglamentación; si bien puede implicar disfuncionalidad, representa lo que es en un modo de acción que se consolida como conjunto, lo que nos lleva a ver la diferenciación entre lo colectivo e individual, la rigidez de la burocracia está con base en el orden jerárquico que consolida las reglas, respaldada en la centralización, llevando esto a una impersonalidad del sistema burocrático que conlleva a una responsabilidad de funciones generales de la organización, las cuales se tienen que asegurar en la sucesiones de funciones, o sea, la continuidad, en particular la de la dirección. Implicando que este formalismo e impersonalidad son exigidos para garantizar las oportunidades personales de vida de los

interesados, cualquiera que sea su clase, porque de otra manera, la arbitrariedad sería la consecuencia.

Para Weber, la burocracia corresponde al equilibrio y estabilidad como un tipo de control y orden social utilizando como un sistema en movimiento para las relaciones humanas.⁶⁸ Él denomina a la administración burocrática como la experiencia más racional de ejercer una ejecución en los sentidos de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad, tanto para el dirigente como para los subordinados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas para alcanzar resultados óptimos.

Si bien la conceptualización weberiana de burocracia representa la máxima capacidad de ejecutar las decisiones en el aparato administrativo mediante una lineación de orden y jerarquía, se tiene que realmente ir más allá de lo que se expone en tales formulaciones weberianas. La postura de Max Weber es clara y concisa en la determinación de obtener los resultados necesarios con base en un orden legal y justificando una armonía legítima; es así que la racionalidad estatal en su poder ejecutor administrativo se comete a irse mutando sobre su misma persistencia, aun cuando las entropías del sistemas hagan que los resultados ejecutores salgan por choque de los mismos, o sea funcionalidad por error, lo que significa que tales anomalías se vayan heredando y a fin de cuentas se contrapongan a la idea racional original de poseer el poder legítimo y legal del Estado mediante sus instrumentos de ejecución racional.

2.4. DESARROLLO RACIONAL DEL SISTEMA ORGANIZADOR BUROCRÁTICO

La burocracia aparece como una coalición operacional compleja que intenta poseer el conocimiento de todas las alternativas y el conocimiento de todas las consecuencias, pero no sabe qué valores se relacionan con esas consecuencias y no cuenta con un

⁶⁸ Si bien Crozier da esta idea, su análisis da a entender que tal afirmación se supedita a una postura ideal o del deber ser burocrático, lo cual es verdadero, pero no lo reafirma como categoría expuesta; más que nada lo ubica en el plano de un supuesto ideal no conformado. Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, France, 1963.

método ideal para la toma de la decisión; así la decisión será tomada según un procedimiento de compromiso entre los diversos grupos e intereses.

La situación anterior está centrada en un conjunto de problemas que no son económicos, no se fijan acerca del nivel de producción, gastos, etcétera, teniendo que fijar por necesario lo siguiente: una vista conjunta de la burocracia como organización sistemática y, desde luego, prever las actividades de tal en materia de fijación de metas y asignación de recursos, insistiendo en los procesos de decisión. Esta última se define como la elección entre varias alternativas "en función de objetivos y tomando en cuenta la información disponible",⁶⁹ siendo que los datos externos no bastan para comprender las decisiones de la organización, los internos se habrán de añadir.

Es así que el sistema burocrático ha de impulsar y funcionalizar a la burocracia como una organización que opera sistemáticamente con base en fijación de metas y toma de decisiones, donde se elabora una teoría de las elecciones, con base en la irracionalidad de las medidas tomadas, buscando un esquema adaptativo con explicaciones óptimas, se considera un equilibrio constante con el entorno.

"Una retracción inmediata del medio, la organización modifica la decisión insatisfactoria aplicando reglas de acción definidas".⁷⁰

Después se habrán de reestructurar los fines y si el desequilibrio ha de seguir se habrá de llegar hasta la reelaboración de las reglas de decisión del propio sistema;⁷¹ por lo tanto, esa serie de decisiones no sólo es un análisis racional sino una adaptación continua a los problemas de desequilibrio, el sistema burocrático habrá de tomar un cierto número de estados diferentes escogiendo a uno sobre los demás, existiendo un punto externo de incertidumbre el cual se define como incontrolable. Al interior existen variables

⁶⁹ Kahneman posteriormente indica que el uso de la información disponible y la adecuación total de datos se justifica en instrumentos matemáticos de precisión; ya sean estadísticos, programáticos o prospectivos. Kahneman, D., Amos T., "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", *Econometrica*, 1999, p. 272.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 280.

⁷¹ V. capítulo I.

de decisiones internas, las cuales se estructurarán para que los resultados sean inmediatos y óptimos; dando que cada combinación habrá de asociar datos internos y externos en un balance de eficacia y llevará a una modificación del sistema; cada decisión lleva un estado predilecto o no predilecto, el cual no se descartará para una posible utilización futura; la organización burocrática intenta realizar un proceso de aprendizaje.⁷² La organización burocrática se definirá como un sistema que toma decisiones con base en la información recibida acerca de los resultados hechos, o sea de la experiencia, por lo tanto realizará un proceso de averiguación del cómo resolver los problemas, y a la vez, evita la aparición de nuevos.

En el sistema, el proceso de selección de decisiones y de averiguación están íntimamente relacionados, que puede decirse, que se conforman como uno sólo, presentándose tres características únicas: a) está motivado, b) sigue un lineamiento fijo, y c) no es objetivo.⁷³ Está motivado en la medida en que sobrevienen cuando la organización no logra alcanzar uno o varios de sus fines; o bien, en que los proyectos y lineamientos que se siguen dependen de la necesidad de incrementar la optimización de resultados o la aparición de tales. El lineamiento fijo se refleja en conceptos de causalidad simple, situándose en las bases del problema existente y se inclina buscando una alternativa próxima, lo cual significa que se ubica una causa y solución; cuando este tipo de lineamientos fijos no tiene éxito, el sistema recurre a averiguaciones más complejas e introduce búsqueda en zonas vulnerables para definir puntos débiles y para equilibrar sus papel en relaciones de poder y causa futura. La falta de objetividad es debido a que una formación específica de experiencia no puede ser la manera en que la

⁷² El aprendizaje hace autosuficiente a la organización, ya que éste es el que denotará inmediatamente sus disfuncionalidades. V. Kreps, M., *Game Theory and Economic Modelling*, Oxford University Press, 1990.

⁷³ Aunque Cyert y March no implican su postura hacia una teoría general de todas las organizaciones, sí dan a entender que la especificidad del estudio en las decisiones que se repiten con mayor frecuencia (precios, inversiones, repartos internos, etcétera). V. Cyert y March, *A Behavioral Theory of the Firm*.

La mayoría de los autores del pensamiento racionalista se han inclinado a la postura fija de la empresa privada; no descartan su aplicación pública, sólo que hay que ver que esa postura se va impregnando hacia las funciones de organizaciones mayores del sector público, es así que se tienen ejemplos de tal como lo es Crozier o Bell. La postura racionalista ha sido adoptada como una medida funcional de eficacia y eficiencia y su evolución ha hecho que las organizaciones privadas y las públicas se adapten a tal necesidad, llevando su implementación a partes muy grandes del Estado.

búsqueda se defina, dado la necesidad de especular y de manipular tanto el interior como los factores del exterior de la organización, llevándose una adaptación de los fines que se basa en relación con el fin anterior, ya sea fallido o exitoso, teniendo la experiencia anterior y el aprendizaje en la misma relación con la posición última o anterior; se crea así: "una adaptación de reglas de atención, tal delineación de parámetros hace y busca una sensibilidad implícita con las necesidades de solución y perfeccionamiento".⁷⁴

Por lo tanto, las reglas de averiguación o alternancia se diversifican en buscar diferentes soluciones y rehaciendo el mismo proceso de función en respuesta a la adaptabilidad, por lo que la incertidumbre se reduce en la manera en que la previsión a largo plazo será menor en la manera en que la inmediata sea solucionada, eludiendo la obligación de prever situaciones lejanas mediante métodos de decisión a corto plazo y, por ende, se evita la obligación de prever las reacciones futuras de otros elementos del medio.⁷⁵

La determinación de reglas simples flexibiliza el proceso del sistema administrativo; desde la ejecución de tareas necesarias hasta la transmisión de la experiencia y comportamiento, dando coherencia y eliminando esfuerzos de ajuste, teniendo el registro de datos con relación al control inmediato y la conservación de éstos para el ajuste necesario de alternativas escogidas en caso de que así se requiera. Por lo tanto, la manera en que la información externa e interna está repartida se expresará en reglas de circulación y de filtración de respaldo en las decisiones efectuadas; de este modo, las reglas que definirán la gestión decisora se desarrollarán de cuatro maneras: previsión; programación y definición de etapas y medios; organización de relaciones entre diferentes factores; es precedente y fija las decisiones, lo cual se convierte en: la perfecta

⁷⁴ Kahneman, D., *op. cit.*, p. 291.

⁷⁵ El corto plazo ofrece soluciones inmediatas y constantes; si bien tal postura no es la misma que la de Kahneman, ya que la prospectiva intenta analizar aun más allá del corto plazo en un futuro ideal, la idea que Kreps menciona es con base en que las soluciones inmediatas son fijas y constantes; por lo mismo un análisis prospectivo no sería disfuncional en la optimización racional de la organización, teniendo un futuro ideal y acercarse a él mediante soluciones inmediatas y constantes, en caso de que no se ofrezca una comunión entre las alternativas y el futuro idealado, la prospectiva hace alternativas mismas del futuro en cuestión; por lo tanto la armonización es implícita. Kahneman, *op. cit.*, p. 145; Kreps, *op. cit.*

adaptabilidad y sucesión necesaria y óptima para conformar el exterior a los planes de la organización.

Las alternativas sólo se buscan en caso de insatisfacción, escogiendo la más evidente, ideal y lógica; la influencia de un decididor bajo sus supuestos hipotéticos y motivaciones, determinará de hecho la completa decisión.⁷⁶ Aunado a la decisión, el fin instrumental y justifica tal postura sin dejarla en una relación antagónica, más bien se consolida en una ideación armónica entre la decisión y el fin para una maximización total,⁷⁷ la armonización entre los objetivos y el fin es la continuidad de la instrumentación de la decisión al interior de la organización burocrática, siendo que la decisión se perfila como la realización de distintos fines inmediatos para consolidar la razón última, o sea el fin último.

Teniendo el círculo completo de la organización se desenvuelve al considerar la existencia de esta misma, la supervivencia y desarrollo de la organización crea el círculo en donde la búsqueda intenta la optimización, tal optimización de decisiones y de recursos llevan de idea básica: la perfección y a fin de cuentas la continuidad operativa de la organización como el fin último, de no ser así, la organización se volvería disfuncional y desaparecería. La organización burocrática adopta la búsqueda de perfección como causa y como fin volviéndose cíclico tal proceso, entendiendo que la necesidad de eliminar la incertidumbre se vuelve imperante para la supervivencia de tal, de sus fines inmediatos y volver a su causa primera. Pero los factores de incertidumbre provocan una adecuación de recursos disponibles y el mínimo de pago exigido para

⁷⁶ El ataque más común al modelo racional es con base en el problema de la subjetividad del que toma las decisiones, pero tal cuestión en realidad no es un problema, ya que no se trata entre (a) ó (b), sino entre la ubicación de una diversidad de alternativas; en caso de que se llegue en última instancia a la decisión entre (a) o (b), la subjetividad se interpretará como un punto ajeno de la decisión, teniendo en cuenta que la elección en las premisas expuestas han sido antecedidas por la elección en un (n) número de alternativas; aun así tal acción se refuerza por la especialización del decididor que respalda la toma de la decisión.

Para profundizar más el problema de la subjetividad: Boudon, R., *Subjective Rationality and the Explanation of Social Behavior*, London, Rationality and Society, pp. 173-96.

⁷⁷ Incluso los factores de poder, conflicto, autoridad colectiva han de llevar tal lógica del fin con la decisión; por lo mismo las relaciones poder-autoridad colectiva, poder-conflicto, quedan armonizados, son continuos y óptimos. V. Colman, J., *Social Theory, Social Research and a Theory of Action*, American Journal Society, 1986.

mantener a la organización; la diferencia crea la condición de juego o equilibrio organizacional.⁷⁸

Entonces la racionalidad radica en la tendencia a acometer una serie limitada de problemas y fines por cada parte integrante del sistema organizador, por lo mismo no se tiene que resolver más que un problema único y buscar un fin único, tal sistema reduce una situación que implica un juego complejo de problemas y de objetivos contradictorios a cierto número de problemas simples; por lo mismo la organización habrá de funcionar con las reglas que aseguran una coherencia reducida, las decisiones específicas llevan a necesidades fijas y a una solución común que satisface todas las necesidades. Por último, la especificación de los fines; la organización burocrática logrará resolver el conflicto entre varios fines abordándolos en diferentes momentos, y claro está, se debe fijar el deseo de evitar la incertidumbre con un conjunto complejo de alternativas y de ejecuciones por la otra, creando una continuidad operativa de llevar acciones que contribuyan sucesivamente a las partes de la organización para su óptimo funcionamiento.

Entonces la ambigüedad y la confusión son inexistentes,⁷⁹ ya que mientras más coordinado se encuentre el proceso de decisión hacia la operatividad interna de la organización con la mayor filtración de factores externos, o sea, la menor dependencia de

⁷⁸ Confinente se menciona excedente organizacional en lugar de equilibrio, pero mi definición es más cercana, teniendo por ejemplo que: una organización puede mantenerse mientras las prestaciones abonadas a las diferentes coaliciones sean suficientes para que éstas satisfagan sus intereses. Pero las imperfecciones del mercado (lentitud de la información de la adaptación, etcétera) provocan una adecuación de los recursos disponibles y el mínimo de pago exigido para mantener las diferentes coaliciones. La diferencia entre esas dos normas constituye el "juego" o equilibrio organizacional. Este juego explica la adaptación en periodo de baja coyuntura; en 1946 Ford registró 50 mdđ de pérdida. Había logrado reducir sus costos de fabricación en 20 mdđ; por lo tanto el juego es factor interno de adaptación y de estabilización.

⁷⁹ Se sigue con la crítica a la postura racionalista, vale mencionarla e identificarla. (Feldman y Kanter son algunos de esta postura crítica). Se menciona que la voluntad de presentar la formación de los fines en las organizaciones como partes de compromiso entre subunidades (especialización), es ambiguo, sirviendo para que tal ambigüedad funcione a la organización y que la resolución de problemas a medida en que se presentan da soluciones satisfactorias pero no ideales. A tales posiciones se expone que lo contrario a lo expuesto resulta una rigidez y una centralización creando los vicios ya expuestos y vistos en la burocracia; si bien no suena coherente tener resultados al momento "expreso" no es por simple albedrío o azar, tal proceso viene respaldado con las mejores técnicas e instrumentos de veracidad y contabilidad. Por lo tanto no es justificada tal crítica, ya que si en dado caso presentan solución, es muy parecida a la de un modelo rígido y sobrecargado en acciones que no responden al cambio ambiental.

éstos y la adecuada corrección interna, las decisiones se instrumentarán en una posición eficiente inmediata, y por lo tanto los fines se presentarán completamente alcanzados o concluidos. Así la maquinaria organizadora ha de fragmentar sus procesos de decisión, pero tal fragmentación no define su carácter negativo, es una depuración necesaria para la conjunción futura de los elementos existentes y la proyección fortalecida.

2.4.1. DILEMA DE LA ALTERNATIVA PRIMERA-SEGUNDA

Para saber la distinción importante entre elección óptima y satisfactoria, reside en que la primera es con base en un conjunto de criterios que permiten comparar todas las elecciones, así la elección de que se trata se prefiere a todas las demás; la segunda es, si existe un conjunto de criterios que describen los mínimos de elecciones satisfactorias; si la elección de que se trata satisface o supera todos esos criterios.

Una circunstancia importante explica el reemplazo de los fines generales por los fines secundarios, como criterio de decisión: los fines secundarios se presentan como accidentales pero como operacionales, mientras que los principales no los son, esta distinción hace ver que cuando varias personas participan en el procedimiento de aplicación de decisiones y esas personas tienen el mismo objetivo operacional, las diferencias de opiniones se resuelven de manera analítica y racional, por el análisis de las correlaciones entre las consecuencias esperadas y la realización de fines comunes; "la decisión se perfeccionará con la negociación".⁸⁰

Cuando un esquema exige una investigación, la acción efectiva depende de lo que se descubre; luego, cuando un esquema estipula una estrategia, la aplicación de esa estrategia a circunstancias específicas reclama previsión y evaluación; por último, un esquema puede existir en la memoria —más que como una instrucción formal— llevándose como línea, la reducción de la incertidumbre, es por tanto que la importancia

⁸⁰ Simon, H.A., *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, N.Y., Mac Millan, 1976, p. 98.

otorgada a los esquemas concepcionales de la organización son particularmente notables en la absorción de la incertidumbre, que se produce cuando las consecuencias derivadas de un conjunto de pruebas y de deducciones se comunican en lugar de las pruebas mismas. Las etapas sucesivas de la experimentación transformados en cuadros de datos estadísticos y previsible son un ejemplo de la absorción de la incertidumbre, ya que la cantidad y la localización de dicha absorción se utiliza conscientemente o no, como una técnica que permite adquirir y ejercer el poder de una perfecta decisión.

De esta manera se estudian las diferentes variables susceptibles de influir en el proceso: necesidad de información fina y definida, de corrección posibles desviaciones, interpretación y repartición de datos. El siguiente cuadro refleja de qué manera la función interna y externa del sistema organizador burocrático responde a una función racional con base en objetivos, alternativas, toma de decisiones y fines.

CUADRO 1
ESQUEMATIZACIÓN DEL SISTEMA FUNCIONAL EN UNA ORGANIZACIÓN QUE BUSCA LA ADAPTACIÓN Y MEJORAMIENTO CON BASES RACIONALES*

PUNTOS	FUNCIONES	VIAS
1.- OBJETIVO	Mantenimiento de la organización y búsqueda de mejoramiento.	EXTERNAS-INTERNAS
2.- OBJETIVO SECUNDARIO	Planteamientos futuros y específicos del mantenimiento de la organización.	EXTERNAS-INTERNAS
3.- ALTERNATIVAS (ADAPTACIONES)	Búsqueda y elección constante para decidir vías óptimas de funcionamiento.	INTERNAS
4.- DECISIÓN	Líneas operativas de acción fijas.	INTERNAS
5.- LINEAMIENTO DE ACCIÓN.	Continuidad operativa y necesidad de llegar a fin secundario.	INTERNAS
6.- ALTERNATIVAS (ADAPTACIONES)	Opción necesaria de acomodo y optimización (regreso a 3 si es necesario).	INTERNAS
7.- FIN SECUNDARIO	Resultados tangibles en datos de hecho (costos, producción, etcétera). Optimización funcional.	INTERNAS-EXTERNAS
8.- FIN ÚLTIMO	Mantenimiento de la organización y necesidad de mayor mejoramiento.	INTERNAS-EXTERNAS

* Elaboración propia.

2.5. DISFUNCIONALIDAD BUROCRÁTICA

Aunque el Estado posee a su control la administración, ya sea que ésta sea por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor, la totalidad del cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales y se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo y al contrato legal, con una jerarquía administrativa rigurosa y con competencias estrictamente fijadas. Aún así, en los problemas de la burocracia persisten las situaciones rutinarias y opresivas que llevan a una consideración accidental de las relaciones y por lo tanto disminuyen la eficiencia, tal rigidez en una organización crea un círculo vicioso⁸¹ entre mando y subordinados, haciendo que se pierdan las intenciones originales del control, antagonizándose y neutralizándose cada vez más mediante la imposición de normas. El círculo vicioso de la burocracia existe y se respalda en los problemas de control y de supervisión; por un lado se piensa que las reglas impersonales de la burocracia reducen las tensiones con relación a la subordinación y el control, pero sólo quitan importancia a dichas tensiones, ya que se exige una motivación al trabajo que lleva a un control estricto de las actividades y el incumplimiento de los mandatos, sabiendo que el control y la supervisión deben de ser continuos.

La burocracia se considera racional desde el punto de vista técnico-formal,⁸² ya que su gran herramienta es el saber profesional especializado, cuya parte necesaria está condicionada por los caracteres de la técnica y la economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente en el socialismo o capitalismo.⁸³ Toda vez

⁸¹ Crozier lo menciona como un círculo vicioso, pero tal círculo tiene tres dimensiones. Primero es al interior entre mando y subordinados como individuo, después como mando y subordinados como organización, el tercero es al exterior entre organización y ambiente. Eso implica que el círculo se encuentra en tres ámbitos, pero la idea negativa o "viciosa" viene siendo la disfuncionalidad por rigidez y extrema imperiosidad y la creación de normas que solventen tal ineficacia, pero a la vez crean mayor rigidez. Esta idea del círculo vicioso se aplica en estos tres ámbitos que el autor menciona, pero no los separa o divide en su explicación. *Ibidem*, p. 229.

⁸² Lo técnico-formal ubica la racionalidad mecánica y estricta con base en disposiciones legales que presenta la burocracia; no hay que confundir las relaciones técnico instrumentales que ya no responden al orden burocrático.

⁸³ Weber menciona: "La burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal; la pregunta es: ¿quién domina el aparato burocrático existente?, la racionalidad impuesta por la necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable; tal como la creó, no solamente él, —pero ante nada— fundamentada en el capitalismo, sin la que no puede subsistir (y que todo intento de socialismo racional, tuvo que aceptar e incrementar), determina la característica de la administración como médula de toda administración de masas". Weber, M., *Economía y Sociedad*, op. cit.

que se compone de una serie de estratificaciones superpuestas entre ellas, estas barreras entre los estratos burocráticos separan y descomunican a los mismos grupos al interior, creando dos fuentes de poder en la burocracia: el mando y los subordinados, éstos con relación a la jerarquía, un círculo vicioso entre la subordinación y el control, fomentando un modo de comportamiento rígido, lo cual lleva a la solución de situaciones emergentes o accidentales en lugar de una continuidad.

Ahora bien, si el dirigente se compone de seres ajenos preparados profesionalmente, éstos desempeñan funciones administrativas acordes con su grado de profesionalización, y dependiendo de tal nivel,²⁴ será la retribución que éste tendrá. Por lo tanto, se establece una lucha técnico-intelectual para el avance jerárquico y a la vez el mayor control posible ya que éstos ejercen el cargo como única o principal profesión, haciendo que tengan una perspectiva o carrera de ascensos y avances por años de ejercicio, por servicios o ambas cosas, trabajando en completa separación de los medios administrativos y con base en una rigurosa vigilancia y disciplina administrativa, teniendo a los servidores como dominados que sólo pueden defenderse normalmente de una dominación burocrática existente mediante la creación de una contraorganización propia (igualmente sometida a la burocratización); así también el aparato burocrático está ligado a la continuidad de su propio funcionamiento por intereses compulsivos, tanto materiales como objetivos, es decir ideales.

Llevando esto a la presión de que cada parte hace la posición entre los grupos de mando y subordinados, formando un antagonismo que se contrapone a las bases funcionales de un conjunto administrativo; resultando que la presión de mando llega a disminuir cuando se crea un grupo que separa a la burocracia del individuo, una vez conformados un grupo de individuos hacia la posición del mando, se antagonizan, llegando a neutralizar el aparato administrativo. Por otra parte, y de no ser así, el individuo se va a enfrentar o mezclar con los intereses colectivos, le será difícil llevar un

²⁴ La base burocrática y la búsqueda de profesionales situaron las bases para que el Estado y la administración pública buscaran especialistas que se contrapondrán a la misma burocracia.

control individual sobre sus decisiones sin que se vuelva coercitivo, él preferirá que se vuelva adaptativo y por tanto, el individuo se ocultará bajo la impersonalidad del mando ajustándose a las normas jerárquicas e impidiendo que se desarrolle la burocracia como una organización eficiente.

Al existir una separación plena entre cuadro administrativo, los medios administrativos y producción —los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y de producción—, éstos reciben en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Dentro de estas relaciones de dominación y el cuadro administrativo se cuenta, como ya se sabe, con el burócrata; afirmando lo mencionado, éste vive con base en un sueldo, el cual le impersonaliza su función con el aparato burocrático,⁸⁵ siendo ésta la característica racional requerida hace que se establezca la mayor impersonalidad y a la vez una profesionalización, pero el poder de decisión al interior de la burocracia hace que se interponga con las reglas impersonales, por lo que el poder de decidir completa las reglas o las prolonga para su ejecución con relación a la jerarquía expuesta. Esto rompe con los lineamientos jerárquicos requeridos interrumpiéndose el control y teniendo disfuncionalidades continuas; no se equilibra su situación entre la jerarquía hacia adentro y sus adaptaciones y cambios hacia afuera, anulándose como conjunto en su funcionamiento organizacional, tales disfuncionalidades son la consecuencia directa de la impersonalidad y de la centralización burocrática que tendrá a crear una presión para más impersonalidades y centralización.⁸⁶

La necesidad de adaptaciones se hace presente junto con la necesidad de un cambio, que se impone como necesario con relación a sucesivas correcciones de su ambiente, siendo que la presión entre los objetivos y la necesidad de cambio contrastan,

⁸⁵ Aunque Weber menciona: "Si el político profesional vive de la política puede disfrutar de alguna prebenda o ser un funcionario a sueldo. Una de dos: o percibe ingresos procedentes de tasas y derechos relativos a servicios determinados, en el entendido de las gratificaciones y cohechos vienen a ser una variante irregular y absolutamente ilegal de esta clase de ingresos; o bien tiene asignada una retribución fija en especie o en dinero, incluso en ambos a la vez". No designa la condición distante que él crea, convirtiendo la situación en la búsqueda personal de gratificación y satisfacción conveniente. Weber, M., *El Político y el Científico*, op. cit., pp. 22-26.

⁸⁶ Crozier reitera tal postura acorde al círculo vicioso ya mencionado. Crozier, M., op. cit., p. 238.

lo que depende en gran manera de las exigencias del ambiente; creándose éste como un factor de incertidumbre, los individuos y los grupos al interior de la burocracia constituyen una fuente de incertidumbre en un sistema de relaciones referentes a actividades que buscan afrontarla, ratificando que la búsqueda de ausencia de ésta hace que la burocracia se forje cada vez más en la intención de cumplir con sus objetivos.⁸⁷

Las decisiones con relación a los cambios son puestas a consideración pero se bloquean dado que no se puede realizar una adaptación continua o momentánea, lo cual no otorga la posibilidad de un cambio en sus disfunciones dado que la principal característica es la rigidez, y no permitirá la adaptabilidad y se resistirá al cambio; éste en una organización burocrática más que un avance es una crisis, la característica de la burocracia es la duración de largos periodos de estabilidad y pocos de cambio.

La burocracia nunca se corregirá con base en sus errores, se evita tener corrección y adecuación para su óptimo funcionamiento.

Un sistema de organización burocrático es uno incapaz de autocorregirse en función de sus errores y sus disfuncionalidades establecen un desequilibrio, entonces, el sistema que busque la optimización y perfeccionamiento no debe de ser burocrático, el cambio se forja o se busca mediante uno que corrija estos problemas tanto internos como externos; un sistema que tenga la capacidad de autocorregirse y/o retroalimentarse. Woodrow Wilson menciona: "El objeto de estudio de la administración es descubrir, primero que puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al menor costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo";⁸⁸ por lo tanto la concepción de administración se vuelve ajena a la concepción de burocracia, se excluyen como ideas funcionales, siendo que la administración es un sistema que busca tener a la organización en su máximo funcionamiento.

⁸⁷ Tales objetivos responden a la dinámica el círculo vicioso. *Ibidem*, p. 228.

⁸⁸ Woodrow, W., *El Estudio de la Administración*, Tomado de la revista del 25° Aniversario del I.N.A.P, México, 1955, p. 284.

La burocracia deja de ser una organización que responda exigencias tanto operativas internas como externas.

La afirmación pasada entre ejecución legal y burocracia también contempla al actuar legal como disfuncional; si bien la máxima jurídica se ha expuesto ante la política y la administración, esta última la ha de moldear ya que no adapta las necesidades esgrimidas por la administración; en tanto que el marco legal sustenta y fija los ideales políticos y éstos a su vez lo adoptan, la necesidad de llevar perfeccionamiento y resultados óptimos, señalan tal acción como disfuncional.⁸⁹ El binomio administrativo-jurídico fomentó a la burocracia por lo que su separación se irá determinando por funcionalidad, si el binomio político-jurídico ha de seguir presente, se supone la separación de tal por la existencia del primero.

Recurriendo a W. Wilson, él determina cabal y perfectamente la situación primordial de la condición administrativa, al decir: "La administración es el pilar ejecutor, se desvincula de la política; la política es competencia especial del hombre de Estado, la administración del oficial técnico, la política no hace nada sin la ayuda de la administración";⁹⁰ sin embargo, recalca una diferencia entre cuestiones constitucionales y administrativas, una visión clara de la diferencia entre el ámbito del Derecho Constitucional y el de la función administrativa, donde la administración es la ejecución

⁸⁹ Un autor que defiende la postura legal es Felipe Aguilar Villanueva, quien recalca a Weber y fundamenta que: "La conclusión weberiana es lograr un equilibrio entre la razón y la vida, el funcionario y el político. Pero este equilibrio sólo puede lograrse mediante una clara subordinación de la racionalidad administrativa a la decisión política. Si predomina irresistiblemente la política, la voluntad social, el proyecto de vida social, la historia sigue su movimiento con toda la riqueza de sus formas y proyectos vitales, a los que la razón del cálculo acompaña subordinadamente como apoyo y guía operativa". (p. 50).

Lo cual parece astuto, pero apresurado; el modelo explicativo weberiano no justifica, sólo explica y resalta las bases de un modelo real e innegable —funcional en su observación— que es en bases jurídicas de un modelo consistente a un tiempo dado; los sistemas evolucionan o se desaparecen, lo cual hace que la realidad weberiana sea completamente ajustable a la realidad del autor citado, y lo mismo sucedería de la realidad de otro autor a futuro. Si bien tal afirmación se sujeta a determinada realidad estructural, entendía que la función administrativa y la política se deslindaban, pero la primera estaba sujeta a la segunda; pero esos son los riesgos de generalizar, siendo que el cambio ha sido con base en que la función política depende de la administrativa. La postura de Aguilar Villanueva es obvia en cuanto a que él se empuña al del Derecho y por lo tanto su afirmación se ubica al mismo tiempo que la realidad jurídica lo hace. Un ejemplo lo es su afirmación acerca del Estado de Bienestar (pp. 51-52). Aguilar Villanueva, F., *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982.

⁹⁰ Woodrow, W., *op. cit.*, p. 290.

detallada y sistemática del Derecho Público para la ejecución decisora, lo que implica que éste dependerá en función de lo que la administración necesite,⁹¹ por eso la diferencia está en aquellos ajustes de gobierno que son esenciales para el principio constitucional y aquéllos que son instrumentales para metas cambiantes.⁹²

Se debe entender a la administración más que una relación de la distribución correcta de la autoridad constitucional, ya que para ser eficiente debe de describir los más sencillos arreglos mediante los cuales la responsabilidad debe fijarse sin error a funcionarios; es el mejor medio de dividir la autoridad, sin detenerla, concebirla y fundarla con base en una operatividad administrativa, una funcionalidad especializada de la administración como soporte de todo desarrollo racional para el sustento del control. La administración es el uso de instrumentos para optimizar los resultados y esta especialización es la base de crecimiento para el Estado: la perfección administrativa.

⁹¹ Si bien el Derecho esta presente, no implica que deba de desaparecer inmediatamente, y tampoco implica una contradicción en tales afirmaciones, es un proceso evolutivo donde la parte administrativa instrumental va modificando la parte administrativa jurídica, siendo que la necesidad cambiante para la eficiencia y eficacia tenga un punto de control y por lo tanto busque cumplir con las necesidades propias de una administración y por lo mismo que no tenga una barrera que la limite como lo es el Derecho.

⁹² La idea de compatibilidad entre política y administración es tentativa pero idealista, tal supuesto busca ser un equilibrio (Aguilar Villanueva lo expone así. Aguilar V., *op. cit.*, p. 82), aunque tal postura sobrelimita la operatividad con la cual la administración actuara.

CAPÍTULO III

RACIONALIZACIÓN TECNOCRÁTICA

3.1. TECNOCRACIA

Las responsabilidades del Estado demandan un perfecto sistema administrativo; por un lado, una adecuada coordinación, calculabilidad, dirección y planeación de sus actividades, y por otro, la necesidad de participar activamente en la coordinación de la pugna de los intereses de los sujetos involucrados en la política y en generar los consensos necesarios para lograr el apoyo de los distintos actores principales para la adecuada ejecución de políticas del Estado. La ejecución decisora no está directamente representada por las jerarquías de autoridad formal ni por los títulos de propiedad: el poder real de decisión está situado a bastante profundidad en el equipo técnico, planificador o de alta especialización.

Siendo que ante los elevados costos económicos de la investigación científica, la multidisciplinariedad y la complejidad técnica, ya no es posible para los hombres de ciencia emprender grandes empresas sin ayuda del dinero, bien sea por instituciones privadas o por el Estado, ni prescindir de estructuras como lo son los centros de investigación; el Estado Moderno se caracteriza por su mayor presencia en la sociedad a través de su participación económica como promotor del desarrollo tecnológico.⁹³

Las transformaciones del siglo XX han favorecido la presencia e influencia de la tecnología en diversas actividades, entre ellas, la política como sustento del dominio. Las

⁹³ García-Pelayo, M., *op. cit.*, p. 48.

CAPÍTULO III
RACIONALIZACIÓN TECNOCRÁTICA

tres características del Estado Moderno son: racionalismo, tecnicidad y la ejecutividad,⁹⁴ es por eso que el tipo de organización estatal prototipo de la era postindustrial se define como tecnoestructura; organización formada por los sujetos —independientemente de su jerarquía formal— que en función de ser portadores de conocimiento especializado, talento y experiencia participan en la toma de decisiones. Ellos son la inteligencia de las organizaciones e instrumentan las políticas sustantivas bajo un criterio de eficiencia, racionalidad y productividad, la tecnoestructura define los objetivos, delimita las opciones y prepara las decisiones.

Tecnología es una palabra relativamente nueva, que combina del griego *tekne* (arte, oficio) con *logos* (conocimiento), pero el sustantivo tecnócrata tiene un sentido muy distinto, en este caso *tekne* se asocia con *kratos* (fuerza, poder); el arte del tecnócrata consiste en el ejercicio del poder, el arte del poder, una profesión abstracta que exige conocimientos estrechos.

El pensamiento tecnocrático moderno se desarrolló en EUA en las primeras décadas del siglo XX, con la administración científica, ésta representa la visión tecnocrática aplicada a la eficiencia, la productividad, el liderazgo y la influencia con base en la competencia técnica como fines; sus principales seguidores fueron administradores de industrias y profesores de escuelas norteamericanas de negocios y administración. Específicamente, el origen del término tecnocracia se encuentra en EUA después de la Primera Guerra Mundial, pero sería en 1930 como respuesta a la crisis económica de 1929, cuando se difundió el movimiento de tecnócratas norteamericanos, era un grupo de notables científicos, ingenieros y economistas, designando a la tecnocracia como un sistema de organización de la vida económica inspirada en esquemas racionales de las ciencias físicas.⁹⁵

⁹⁴ Schmitt, C., *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 44.

⁹⁵ Meynaud, J., *La Tecnocracia: ¿Mito o Realidad?*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 12.

Desde entonces los teóricos de la tecnocracia pugnan por una nueva sociedad y Estado que —bajo las directrices de la ciencia y la técnica— encaminen al hombre a la civilización técnica, presentando la utopía del eterno desarrollo productivo, económico y de bienestar en conjunto, siendo el fin último de los tecnócratas el descubrimiento de la magnitud y características de las fuerzas físicas en que se funda el mantenimiento y el desarrollo de nuestras civilizaciones como base para establecer un programa posible de desarrollo social. Para este nuevo sistema, la dirección del gobierno, la política y la economía deben regirse bajo criterios propios de las ciencias físicas y especialmente de la ingeniería; de esta manera, la dirección es más científica, exacta en sus razonamientos y medidas. Los tecnócratas proclaman que la economía política debería de ser una ciencia de medida cuantitativa enteramente desligada de cualquier filosofía sacada las humanidades u otros valores.

Es por la aplicación de estas ciencias físicas a los problemas de la sociedad y en especial a las prácticas de la vida de los negocios como los tecnócratas esperan que la autoridad se fundamente y a partir de ésta fijar la consecución de fines.⁹⁶ Habermas define que para la tecnocracia, la ciencia y la técnica son los motores del cambio de las fuerzas productivas de la época actual; los tecnócratas proclaman por la tecnicidad en las distintas actividades humanas, pues la consideran válida *per se* y neutral de cualquier valor ideológico o acto de política,⁹⁷ ubicando el poder de los técnicos y su manifestación en la dirección del Estado y no son actos mecánicos derivados de sus conocimientos técnicos, es un proceso en la organización y en la política estatal.

En política, el tránsito de la función técnica a la tecnocracia se consuma cuando el técnico adquiere capacidad de decidir o determinar de manera preponderante las elecciones del responsable oficial, la conquista de facultades tecnocráticas no se produce por una mutación repentina del régimen, sino por un deslizamiento de competencias, la conquista de una influencia de este orden supone que el interesado está suficientemente

⁹⁶ Para investigar sobre la Teoría de los Fines: Cyert, M., *A Behavioral Theory of the Firm*, American Economic Review.

⁹⁷ Habermas, J., *Ciencia y Técnica como Ideología*, op. cit., p. 88.

próximo a los centros donde confluye la totalidad de la información y se discute la decisión final.

De esta manera, la tecnocracia se consolida como una estructura ejecutora en la cual los técnicos determinan la toma de decisiones tendiendo a aislar definitivamente al político y a los burócratas en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma. La tecnocracia es una fracción de la burocracia, pero es una nueva clase administrativa distinta de la burocracia tradicional, está formada por técnicos que se fueron incorporando al aparato burocrático hasta consolidarse como estructura de poder, la tecnocracia forma una élite nueva que cada vez aumenta su presencia y reemplaza a otra élites en la formulación, ejecución y toma de decisiones de las políticas gubernamentales.

Habermas plantea que la tecnocracia no necesita, en términos generales, de institucionalización formal, y su posición en la estructura deriva del hecho de que quien es capaz de cumplir una función necesaria para un sistema dado adquiere los poderes inherentes a tal cumplimiento, con independencia de que ello tenga o no reconocimiento legal.⁹⁶ Por eso la mayoría de los tecnócratas son miembros del servicio público, ello les permite tener permanencia en su cargo y amplia experiencia acumulada en sus departamentos, mientras que los políticos carecen de esta estabilidad y experiencia tan amplia, factores que favorecen la influencia de los tecnócratas; los tecnócratas tienen como principales vías de influencia su posición en altos cargos en los departamentos de gobierno, en las empresas públicas, bancos y otros organismos estatales importantes, instituciones científicas y tecnológicas del Estado que tienen importante influencia en el conjunto del aparato público, en el ámbito del Estado mayor militar (donde los técnicos tienen cada vez más poder debido al conocimiento especializado que requiere el desarrollo tecnológico y estratégico de las fuerzas armadas), grupos de asesoría, grupos de técnicos ajenos a la estructura formal jerarquizada de la burocracia, grupos de

⁹⁶ La constante productividad y la racionalización hacen cambios en lo que se entiende por legal, ya que se buscan beneficios, costos, etcétera, se contraponen ante el marco jurídico. Habermas, J., *Toward a Rational Society*, London, Heineman, 1974.

especialistas constituidos circunstancialmente o con carácter permanente pero a los que se les encomienda o ésta o aquella misión, según necesidades cambiantes (ad-Hocrácia).⁹⁹

La presencia de los tecnócratas se da principalmente en los sectores del aparato gubernamental, vinculados a los ámbitos de la construcción de infraestructura, políticas de servicios, investigación, aplicación técnica y científica de la planeación, la presupuestación, la contabilidad y en general de todas las tareas administrativas y las finanzas públicas, sin embargo aun en aquellas funciones denominadas eminentemente políticas está presente y se va convirtiendo en criterio dominante, ya que en el diseño de las políticas gubernamentales, su aplicación y en general en la toma de decisiones se han desarrollado técnicas complejas que requieren de formación técnica y especializada tales como las técnicas de programación, análisis costo-beneficio, teoría de escenarios y diversos apoyos matemáticos, estadísticos e informáticos; la complejidad, la especialización y la heterogeneidad de las funciones del gobierno requieren no sólo la presencia de técnicos expertos, sino cambiar la naturaleza misma del proceso de toma de decisiones.¹⁰⁰

Estas disposiciones comparten una tendencia hacia la racionalización y automatización de la toma de decisiones en la producción, administración, dotación de servicios, el uso extendido de sistemas de análisis, planeación e ingeniería social, orientados tanto a la administración como al aprendizaje organizacional. Una fusión de los papeles técnico-profesionales y administrativos, invocan por un lado a absorber organizaciones individuales hacia asociaciones interorganizacionales y sistemas, políticas que enfatizan la flexibilidad y eficiencia basadas en el análisis costo-beneficio y riesgo-beneficio —por otro lado— hacia la desburocratización y profesionalización como la parte más grande de la desinstitucionalización y deslegalización; esto implica una

⁹⁹ García-Pelayo, M., *op. cit.*, pp. 54 y 55.

¹⁰⁰ Simon, H.A., *Administrative Behavior, A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, N. Y., Mac Millan, 1976, p. 245.

independencia sobre valores políticos a la racionalidad técnica, estas tendencias pueden ser colectivamente nombradas como estrategias tecnocráticas de administración.

Los nuevos requerimientos y procedimientos del sistema administrativo no pueden estar definidos en normas generales, por ello en todos los casos la administración ya no actúa sobre la base de unas competencias claramente establecidas, sino que ella misma prescribe en su mayoría las normas de su propia actividad. Habermas encuentra así que la racionalización tiende a subordinar o limitar la racionalidad de la norma legal como criterio fundamental para el diseño y la toma de decisiones de las políticas del gobierno, en su lugar, propone la racionalidad instrumental, es decir calculabilidad de los efectos de los medios más adecuados para lograr los fines deseados.¹⁰¹

Esto no significa que la administración del Estado actúe fuera de la legislación, sino que tiende a distanciar a la ley como criterio de gobierno a favor de aquellos criterios de orden técnico y administrativo que permitan una eficiente ejecución de las políticas, se buscan políticas que tengan una factibilidad técnico-administrativa y económicamente racionales, el marco jurídico específico no puede establecer los lineamientos ni las estrategias para ello, en pocas palabras: "la tecnocracia modifica la legalidad existente".¹⁰² Ante estos cambios, la alta burocracia (a la cual pertenece la tecnocracia) y el poder ejecutivo monopolizan cada vez más la organización y dirección estatal, las disposiciones administrativas tienden a sustituir las leyes como principio básico de gobierno, la legitimación encarnada en la legalidad legislativa se desliza hacia otro tipo de legitimación: la racionalidad instrumental de eficacia encarnada por la ejecución administrativa. Simon (1976) bien opina que la administración del Estado toma sus decisiones de acuerdo con un criterio de eficiencia y eficacia, los métodos del debate político son inadecuados para tomar decisiones, las cuales deben de ser rápidas y complejas:

¹⁰¹ Habermas, J., *Legitimation Crisis*, *op. cit.*

¹⁰² Si bien puede decirse que es una modificación de la legalidad, ésta ha de ser adaptada a los estándares requeridos, por lo tanto, es una eliminación de lo que se tenía entendido por legalidad. Habermas, J., *Legitimation Crisis*, *op. cit.*, p. 66.

"Decision making comprises three principal phases: finding occasions for making a decision; finding possible courses of action; and choosing among courses of action".¹⁰³

Por lo que la legitimidad tecnocrática se fundamenta en el criterio de eficiencia y eficacia: es legítimo lo que es eficaz y eficiente, y es eficaz y eficiente lo que se promueve y asegura el desarrollo tecnocómico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dada, ya que ello es, en última instancia la condición vigente de cualesquiera otros valores; de esta manera se establece una conexión inmanente entre técnica y racionalidad instrumental y a la vez el progreso científico-técnico, motor del progreso del sistema, éste se convierte en fuente misma de legitimidad, es así que en la medida que la racionalidad instrumental se convierta en la única fuente de legitimidad, los medios se convertirán en fines; entonces el fenómeno de la tecnocratización se consolida como realidad.

La asimilación profesional de la tecnocracia se ejemplifica con cualquier miembro que haya egresado de Harvard, del ENA, de la London Business School, o cualquiera de cientos de instituciones similares; son mediadores, especialistas en cifras, siempre separados del contexto práctico; estas escuelas son el ejemplo más obvio de gestión por soluciones racionales en un sistema donde la lógica siempre respalda las conclusiones, sus programas están destinados para resolver problemas dentro de un método para reconocer soluciones satisfactorias para el sistema.¹⁰⁴ *Harvard Business Administration* empezó a reglamentar los matices de poder e influencia tecnócrata; crear nuevos competidores, hacer funcionar estrategias, implantar modelos, etcétera, estos lineamientos tienen una perspectiva ideológica muy específica, la ideología es un concepto analítico crucial de gestión indispensable cuya importancia surge de la íntima conexión con el desempeño económico, la escuela se creó en 1908 y en ese mismo momento se fusionó con su método. En opinión de los fundadores, la gestión empresarial

¹⁰³ Simon, H.A., *op. cit.*, pp. 53-54. Simon reitera que la confrontación inexistente entre lo político y lo administrativo se debe de entender a partir de la relación hechos/valores.

¹⁰⁴ *Harvard Master's Program*, folleto de presentación del curso, 1986; *Ecole Nationale d' Administration*, folleto interino no 36; *London Business Administration*, anual report, 1984/85.

era la profesión más nueva, el hecho determinante se produjo en 1895 cuando un protestante de clase media alta llamado Frederick Winslow Taylor pronunció un discurso ante la sociedad americana de ingenieros mecánicos, éste era el comienzo público y formal del taylorismo o gestión científica,¹⁰⁵ siendo que los futuros decanos de la Universidad de Harvard visitaron a Taylor en 1908, en 1924 ya había 700 estudiantes y los manuales de Harvard se usaban en más de 100 colegios.

La consideración de un nuevo sistema administrativo tecnocrático se hará realidad el día que cambien los sistemas sociales tradicional y moderno que coexisten con el sistema postindustrial, esto implicaría que los fines sean la eficacia y la productividad, donde todos buscarían por la vía tecnológica un amplio saber teórico en la toma de decisiones, los rasgos peculiares de la sociedad postindustrial serán una realidad universal, la base decisora está en las capacidades y habilidades técnicas, el mecanismo de acceso a la información, es la educación universitaria y especializada, la unidad social es el individuo.¹⁰⁶ Meynaud observa que la tecnocracia como nuevo liderazgo significa el gobierno de los técnicos, un tecnócrata es un especialista con conocimiento: es el individuo que ejerce su capacidad en virtud de su competencia técnica; así puede verse la tecnocracia como el acceso a la información por parte de quienes busquen conocimientos tecno-científicos.¹⁰⁷

Entonces la deducción cardinal de la tecnocracia es el *best one way* (la mejor vía), el cual anula la zona de incertidumbre de las decisiones, este ámbito es el que hace que la tecnocracia se encarrile la racionalización mediante la toma de decisiones y a la vez por la superación de los ámbitos burocrático legal y político, la racionalidad administrativa hace que la tecnocracia sea quien tome las decisiones.

¹⁰⁵ Taylor, F., *Principios de la administración científica*, México, Herrero, 1974.

¹⁰⁶ Se ven las similitudes de lo que Bacon expresó en la Nueva Atlántida y la posición del tecnócrata.

¹⁰⁷ Meynaud, J., *op. cit.*, p. 36.

3.2. IDEOLOGÍA TECNOLÓGICA

La expresión de sociedad tradicional hacía referencia a la circunstancia de que la autoridad reposaba sobre el fundamento legitimatorio incuestionado, lo cual se expresaba en la representación de interpretaciones míticas, religiosas o metafísicas; la sociedad tradicional sólo pudo subsistir mientras la evolución de los subsistemas de la acción racional con respecto a fines se mantenía "dentro de los límites de la eficacia legitimadora de las tradiciones culturales".¹⁰⁸ Habermas ve que el principio que existe entre una sociedad tradicional y una contemporánea ha entrado en un proceso de modernización, las bases legitimadoras van avanzando y se transforman; negando a las anteriores, se puede afirmar que la dominación actual no tiene ya como bases legitimadoras, el sustento divino de antes y que este sustento legítimo del dominio viene caracterizado por el aumento continuo y expansivo de las fuerzas productivas desarrolladas, implantando un cambio estructural.

Las fuerzas productivas que convierten en permanente la expansión de los subsistemas de acción racional con respecto a fines se vuelven continuas y hacen que las bases de legitimación anteriores evolucionen a la par de los intentos racionales de dominio, siendo que dentro del ámbito de cultural y tradicional se sobrepongan nuevos bloques necesarios que justifiquen esta dominación; de esta manera se afirma la forma que las culturas superiores¹⁰⁹ tienen de legitimar el dominio.

Seguendo con Habermas, menciona que: "En cuanto esta confrontación se produce, asistimos al principio del fin de la sociedad: la forma común y continua de legitimación del dominio empieza a resultar insuficiente",¹¹⁰ la actividad intervencionista del Estado justifica el aseguramiento de la estabilidad del sistema y una creciente interdependencia de investigación y técnica, que convierte a las ciencias en la primera fuerza productiva —

¹⁰⁸ Habermas, J., *Ciencia y Técnica como Ideología*, México, REI, p. 73.

¹⁰⁹ La cultura superior debe de entenderse a la cultura influyente, que por lo general es la cultura del país dominante; en este caso serían las culturas de los países que detentan el poder económico, o sea una cultura capitalista.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 75.

la ciencia y la técnica cumplen funciones de legitimación de las relaciones de producción—, por ende, el bloque científico se ajusta a la cultura, esta asimilación es exitosa —más que una imposición, se convierte en una necesidad— toda vez que el desarrollo capitalista requiere de medios que sustenten y legitimen sus finalidades. La ciencia y la técnica se convierten en motivos necesarios para legitimar el dominio, la represión deja de existir en la conciencia de la población, ya que la legitimación del dominio ha adquirido un carácter distinto: ahora apela a la creciente productividad y creciente utilización de la naturaleza que bajo el respaldo tecno-científico, busca proporcionar a los individuos una vida más confortable.

El desarrollo tecnológico viene definido por una sola forma de actuar, que no sólo plantea, sino resuelve también esta cuestión; ofrece una legitimación de las relaciones de producción, ya no es menester traer a bases divinas, sino que puede ser representada en el trabajo, en las necesidades de supervivencia y en la libertad del individuo. De ahí que tales relaciones puedan ser legitimadas desde abajo, en vez desde arriba, el sistema decisoro puede ahora a su vez quedar justificado apelando a las relaciones legítimas de producción, es la creación de un mecanismo económico que garantiza a largo plazo la ampliación de los mecanismos necesarios para el sustento racional de las decisiones ejecutoras y en la creación de una legitimación económica bajo la que el sistema administrativo pueda adaptarse a las nuevas exigencias de racionalidad llevadas a cada ámbito dentro del Estado; esta adaptación es llamada "racionalización, la cual tiene dos tendencias: desde arriba, y desde abajo".¹¹¹ Racionalización significa la ampliación de las ejecuciones administrativas que quedan fundamentadas a los criterios de decisión racional, paralelamente a esto se desarrolla la industrialización del trabajo social, con la consecuencia de que los criterios de la acción instrumental penetran también en otros ámbitos de la vida (urbanización de las formas de existencia, tecnificación del tráfico social, etcétera). Esta racionalización fue creada por un marco institucional-legal, éste a su vez cubrió y fortaleció las bases tecno-instrumentales que serán necesarias hoy en

¹¹¹ Habermas menciona como fuente de legitimación ascendente-descendente a las relaciones de trabajo, ya que esta necesidad crea la continuidad y a la vez legitima el dominio y la vida misma. *Ibidem*, p. 77.

día, para eso la anterioridad legal hubo de irse adaptando para dejar lugar a la racionalización técnico científica.¹¹²

La acción racional con respecto a fines es por su estructura misma, ejercicio de decisiones, por eso la racionalización de la vida según criterios de esta racionalidad viene a significar la institucionalización de un funcionamiento estructural que se hace irreconciliable como dominio político sustentado en directrices legales.¹¹³ La razón técnica de un sistema social de acción racional con respecto a fines no se desprende de su contenido político; lo asume y lo convierte en esta misma razón técnica, forma parte de la racionalización, es una acción instrumental orientada por reglas técnicas que descansan sobre el saber científico, estas reglas implican en cada caso pronósticos sobre sucesos observables, ya sean físicos o sociales.

Por lo mismo, la evolución técnica estriba en que el círculo funcional de la acción racional con respecto a fines queda disociado progresivamente por la parte irracional humana y queda proyectado dentro del marco institucional, en el cual si se intenta otro tipo de acción, quedaría absorbido esta acción racional, resultando la progresiva racionalización que depende de la institucionalización del progreso científico y técnico en la medida en que la ciencia y la técnica penetran en los ámbitos institucionales del Estado, transformando de este modo las instituciones mismas, se empiezan a desmoronar las viejas legitimaciones, y por lo mismo su sistema administrativo responde a tal lógica. La efectividad en la toma de decisiones se ha de medir por el mantenimiento de un sistema que le puede permitir convertirse en fundamento de su legitimación, el incremento de la tecnicidad y la institucionalización científica como necesidad para cada ámbito social, y más que nada para el progreso de las fuerzas productivas; la técnica es en cada caso un resultado de esta necesidad de mejoramiento en el transcurso administrativo; en él se proyecta lo que una sociedad y los intereses comunes tienen

¹¹² La burocracia fue la que sentó las bases para esta racionalización, la cual posteriormente absorbería a ésta. García-Pelayo, M., *Burocracia y Tecnocracia*, México, Alianza, pp. 63-65.

¹¹³ Habermas así sustenta la posición continua y fija, de la técnica hacia lo político, lo cual lleva a un ámbito global a la tecnocracia. Habermas, J., *op. cit.*, p 55.

como propósito material —que pertenece a la forma misma de la racionalización—, esta acción es para con los hombres y con las cosas.

Siempre se ha registrado una presión institucional a elevar la productividad del trabajo por medio de la introducción de nuevas técnicas, de modo que la ciencia y la tecnología se convierten en la primera fuerza productiva; apareciendo un progreso incontrolable de éstas, las cuales a su vez dependen de una variable: el progreso económico. El resultado: una perspectiva en la que la evolución está determinada por la lógica del progreso científico y técnico, Habermas deduce que el aumento de la necesidad instrumental para el desarrollo productivo, institucionalizado por el progreso científico y técnico, ha de romper con todas las proporciones pensadas y de ahí se da un renglón válido para expresar sus nuevas oportunidades de legitimación; las relaciones productivas adoptan la ciencia y tecnología como resultado y como necesidad de su misma producción, se encuentra una etapa decisiva en donde éstas se presentan como la forma de organización técnicamente necesaria de una sociedad que tiene que asimilar y reflejar la tecnificación.

La tecnología es el resultado de la búsqueda de la optimización racional de resultados y es ésta la que se expande a todos los ámbitos posibles (trascendiendo los estatales), la continuidad racional hace que el dominio sea creado como una operación técnicamente posible y la legitimación como resultado de la continuidad racional, este proceso no busca la legitimación intencionadamente; es un resultado causal de la racionalización en las relaciones productivas.

La tecnología responde como el conjunto de propuestas justificadas bajo la óptica del método científico, lo cual conduce a decisiones cada vez más eficientes, proporcionando los conceptos técnicos así como los instrumentos para un entendimiento cada vez más real del hombre sobre el hombre a través de la utilización y aprovechamiento de su entorno, el verdadero motivo es un desarrollo, el cual queda expreso por la realización tecno-científica: el hecho es que existe una conexión

íntimamente entre la tecnología y la acción racional con respecto a fines, si el éxito de esta última busca ser la ejecutividad perfecta, se entiende: como una asociación de decisión racional y de acción instrumental; entonces hay que ubicar a la tecnología como la instrumentación perfecta de la acción racional con respecto a fines. El fenómeno de esa peculiar fusión de tecnología y ejecución, de racionalidad y decisión, no puede interpretarse de otro modo que suponiendo que la verdadera intencionalidad material de la ciencia y de la técnica ha de buscar un proyecto de mundo determinado en la perfecta realización inteligente de la toma de decisiones (por necesidad y por la situación histórica).

El resultado es que el hombre ha querido buscar la creación de su sustituto perfecto tanto intelectual como físico para satisfacer así su verdadera necesidad, la ciencia le ha ayudado a esta finalidad: la creación de instrumentos específicos para llevar a cabo funciones que el mismo hombre no puede hacer en tan corto tiempo, usar esta acción es lo que se busca y en esa intermediación; el mismo hombre se encuentra como objeto de sus intenciones, tal como Marcuse lo predijo:¹¹⁴

“...la forma social de producción y no la técnica es el factor histórico básico. Sin embargo, cuando la técnica llega a ser la forma universal de la producción material, circunscribe toda una cultura, proyecta una totalidad histórica: «un mundo»”.¹¹⁵

En cualquiera de los casos la evolución de la técnica se ha ajustado al modelo interpretativo siguiente: el hombre proyectó uno a uno a nivel medios técnicos los componentes elementales de la acción racional con respecto a fines que radican en el organismo humano, descargándose en las funciones correspondientes; primero son reforzadas y sustituidas las funciones del aparato locomotor (manos y piernas), después la producción de energía, posteriormente las funciones del aparato de los sentidos y finalmente las funciones del centro de control; este seguimiento es el fundamento

¹¹⁴ Este mismo ha de sustituirse. Marcuse, H., *El Hombre Unidimensional*, México, Joaquín Mortiz, 1968, pp. 117-118.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 170-175.

principal en que la ciencia y la técnica han llevado sus planteamientos principales en reforzar y después sustituir al hombre mismo, ahora con la diferencia de que se busca el reemplazo perfecto para la intelectualización de procesos complejos: es llevar la misma racionalidad del pensamiento humano a un modelo propuesto como una forma ordenada y sistémica de pensar, creer y operar; "la ciencia y la tecnología adoptan el papel de un ideología"¹¹⁶ constructiva, útil y salvadora. La ciencia y tecnología sirven como ideología para la resolución de tareas técnicas que pone entre paréntesis las cuestiones políticas y por otro lado un tipo de control del comportamiento dirigido más por estímulos externos que por normas; la fuerza ideológica de la ciencia y tecnología queda demostrada, el orden manifiesto de un Estado reemplaza el marco jurídico por las coacciones de una administración técnico-operativa.¹¹⁷

La primera fuerza productiva: el progreso científico-técnico sometido a control, se convierte él mismo en fundamento de legitimación, esta nueva forma de legitimación ha perdido la antigua forma de ideología jurídica o legal racional. "La ideología tecno-científica es menos ideología que todas las ideologías precedentes",¹¹⁸ ya que ésta aleja al interés manipulador global, ofrece menos espacio a la irracionalidad y no proyecta ideas incoherentes —la vieja ideología iba asociada a una forma política de distribución que garantizaba la lealtad— la ideología tecno-científica no puede basarse en una similitud anterior; por otro lado, la lealtad de las masas sólo puede sostenerse por medio de resultados tangibles, del apego único al individuo y a lo que éste puede representar hacia sus propios intereses (que vuelven colectivos); como resultado la despolitización de la masa de la población viene legitimada con la conciencia tecno-científica, es al mismo tiempo una objetivación en categorías tanto de la acción racional con respecto a fines como del comportamiento productivo.

¹¹⁶ Habermas, J., *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁷ La transición presente hace que el Derecho cada vez sea menos importante a las necesidades cambiantes del control externo. Habermas, J., *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon, 1973, p. 47.

¹¹⁸ Habermas implanta como ideología tecno-científica lo que él llama conciencia tecnocrática, Habermas, J., *Legitimation Crisis, Ibidem*, p. 53.

Cuando las legalidades concretas altamente complicadas que en las tareas políticas obligan a soluciones que supuestamente carecen de alternativas, las normas y las leyes políticas se ven sustituidas por urgencias originadas de una civilización tecno-científica.¹¹⁹ (Cuanto mayor es el grado de las técnicas en la administración racional, mayor es la asimilación de acuerdo con reglas científicas hacia los medios de la práctica política, siendo que en menor grado podrá ser legitimada la decisión política por la razón en una situación concreta). A medida que la investigación de sistemas y sobre todo la teoría de la decisión proporciona no solamente nuevas técnicas para la habilidad ejecutora, sino mejoras en los instrumentos tradicionales, mayor será la racionalización de la decisión; así que la utilización de estrategias calculadas y automatismos en el proceso de decisión mismo prevalece sobre la decisión de los líderes, en los cometidos y lógicas de las cosas mismas —cuyos representantes son los especialistas.¹²⁰

La técnica se presenta como la prevención de las disfuncionalidades y evita riesgos que pudieran amenazar al sistema, la técnica no se orienta a la realización de fines prácticos, sino a la resolución de cuestiones técnicas, la actividad estatal se restringe a tareas técnicas resolubles administrativamente, de forma que las cuestiones prácticas quedan fuera, la cuestión práctica es absorbida e instrumentalizada, es por eso que Habermas fue el primero en atreverse a decir que los contenidos políticos se convierten en parte funcional de un entender técnico e instrumental, la racionalidad legal en su operatividad ejecutora se empieza a desvanecer.

¹¹⁹ La parte principal es el intento de separar cuestiones prácticas y cuestiones técnicas en situaciones de incertidumbre, hasta el punto de que quede eliminada la simetría de la perplejidad y gradualmente la problemática de la decisión en general; entonces, la actividad que queda al político en el Estado técnico es solamente ficticia. Habermas ubica la diferencia entre lo práctico y lo técnico como un primer punto de diferenciación entre lo político y lo administrativo. V. Habermas, J., *Ciencia y Técnica como Ideología*, op. cit., p. 84.

¹²⁰ En otro tiempo el político estaba por encima del especialista e imponía a éste una distante relación de respeto, ya que el especialista se limitaba a entender y a planificar lo que aquél sabía imponer, ahora esta relación se ha invertido en la medida que el especialista sabe averiguar qué es lo que impone la lógica de la situación, mientras que el político se limita a sustentar posiciones en casos de litigio.

“El a priori tecnológico es un a priori político en la medida que la transformación de la naturaleza tiene como consecuencia la del hombre y en que las creaciones del hombre surgen de una totalidad social y vuelven a ella”.¹²¹

La adopción de esta ideología en el ejercicio decisor llega a la búsqueda última de quien detenta la información, su justificación primordial es la especialización y es ésta la que lo hace funcionar como un reflejo directo en una adopción de un método racionalista, este método se impregnó en la política y a la vez la adaptó, todo el seguimiento implica un reclutamiento de individuos perfectamente preparados que lleven el mando administrativo para actuar acorde a la medida tecnológica necesaria, las decisiones son propias de quien detenta la información, estas decisiones llevan un contenido completamente racional, los factores prácticos son sustituidos por los técnicos, esta transición debe de estar justificada y la justificación es la racionalización de las decisiones; por lo tanto, la relación individuo-acción racional a fines y decisión han de formar parte de un mismo, una totalidad activa en la cual la ejecutividad tiene su mejor instrumento operativo, en la cual el Estado tiene su mejor instrumento racionalista: la administración tecno-instrumental, ésta lleva la carga racional-decisora propia.

En tanto la legitimación se convierte en objeto mismo de un actuar tecnológico y sistematizado, la administración aplica un método decisor y los resultados son realimentados construyendo a su vez la misma maquinaria tecno-instrumental necesaria para este sustento de autoridad estatal; el sistema se vuelve autofuncional, los resultados externos convierten su legitimación como expresión de las necesidades generales, la tecnificación se convierte en proceso y ese proceso empieza a calificar planteamientos anteriores de legitimidad y legalidad, transformándose éstos en condiciones necesarias de un sistema que concerta su legalidad y expone simultáneamente la legitimación técnica.

¹²¹ Marcuse expresa la posición apriorística de la tecnología. V. Marcuse, H., *op. cit.*, pp. 170, 234 y 238. Habermas después lo retomaría para una mejor reflexión. V. Habermas, J., *Ciencia y Técnica como Ideología, op. cit.*, p. 65.

La posición de la decisión y el desarrollo tecno-científico como ideología, llevan el mismo cauce enfocado hacia la tecnificación de la decisión, la racionalización de la toma de decisiones y la ejecución: la tecnocracia.

3.3. SISTEMA TECNOCRÁTICO DECISOR

Como un ejemplo en la viabilidad y estudio de alternativas para la ejecución de toma de decisiones, la teoría económica justifica que en una economía de mercado que parte de los objetivos del incremento máximo de ganancias, los procedimientos que sobrevivan son los más racionales a consecuencia de esta selección; así como esta teoría, otras (independientemente de su finalidad) están consolidadas en un proceso de selección racional de alternativas, por eso, el modelo racional es una primera aproximación en consecuencia o en resultado del conocimiento de todas las alternativas. Las diversas alternativas siempre son conocidas, el problema es escoger entre ellas, la decisión siempre es tomada por el tecnócrata y a la vez por la tecnoestructura, buscando el desarrollo racional y evitando el rezago, Simon reitera: "para evitar el rezago funcional se debe perseguir el perfeccionamiento".¹²²

Para realizar perfeccionamientos se necesita: método, competencia, tiempo, voluntad y recursos financieros. El método consiste en recoger y clasificar los hechos, en interpretarlos, en realizar experiencias y en sacar un conjunto de estudios, reglas que inmediatamente se incorporen a la práctica de la actividad principal, la mayoría de los perfeccionamientos proceden del mismo método; el método cartesiano, aunque no basta conocer la definición del método para emplearlo útilmente, se necesitan además aptitudes y conocimientos que la experiencia desarrolla, resultando que la competencia designa aquí un conocimiento bastante profundo de la manera en que se orientan las investigaciones. Ahora bien, el tecnócrata más instruido no puede ser más competente en todas las cuestiones de distinto orden que suscita el control, absorbidos por la tarea corriente y por las importantes cuestiones que hay que solucionar sin demora, los

¹²² Simon, H.A., *op. cit.*, p. 59.

especialistas no tienen generalmente el tiempo que se necesita para poder consagrarse en más investigaciones de perfeccionamiento que las que le corresponden, tienen la voluntad de mantener a la administración estatal al nivel del progreso y el Estado pone a su disposición todos los recursos financieros necesarios, los cuales se destinan a la inversión de tecnología para suplantar este tiempo.

Es importante ubicar los sistemas específicos de acción y las prioridades que el sistema administrativo denota sobre su operatividad,¹²³ la distinción entre político/administrativo es ubicada en la relación «hechos/datos de valor», los primeros pertenecen al mundo administrativo, los segundos al mando político; se llama a estas instancias —legisladores— que se encuentran en heterogeneidad a los administradores, quienes sólo se ocupan de los datos de hecho. Una distinción absoluta parece ser imposible, en la medida que el legislativo tiene que tratar problemas factuales, debe de disponer de toda la información necesaria para el tratamiento de esos problemas, cuando la administración se ve obligada a emitir juicios de valor, tiene que recordar con rigor su necesaria docilidad a la mejor opción posible, Simon observa que el objeto de la ciencia administrativa es constituir un entorno tal que el individuo se aproxime lo más posible a la mejor decisión que toma, constituyéndose primordialmente en la decisión con respecto a la coherencia de los resultados óptimos relativos a los recursos disponibles.¹²⁴ Pero se da un nuevo fundamento entre datos de hecho y datos de valores; no parece existir una línea que marque la correcta distribución entre lo político y lo administrativo que forman un bloque tan indisociable como el constituido por el hecho y el valor; las técnicas científicas de gestión abundan en el mismo sentido, en esas idas y vueltas referentes al político y al administrador.

La tecnocracia denota la distinción entre hecho y valor, replantea la distinción entre lo político y lo administrativo, las relaciones de lo político y lo administrativo no pueden caracterizarse por una teórica jurídica relacionada a la subordinación de uno al otro.

¹²³ Como ha sido claro desde el principio, la prioridad no es cuestionar otros sistemas (en este caso el político) sino especificar las prioridades del sistema administrativo, en este caso el sistema tecnocrático.

¹²⁴ Simon, H.A., *Ibidem*, p. 246.

El administrador integra en su análisis los valores propios de su servicio y más generalmente de su administración y no todos los valores sociales vinculados de su actividad; ya que el problema reside en la separación de hechos y valores, la racionalidad se aplica por los criterios de eficacia y eficiencia que son la vía más sustentable y tangible de un método racional, es por eso que la decisión se inclina hacia los hechos: la antigua subordinación de lo administrativo a lo político no parece justificable, sólo que se tiene que fundamentar la posición del administrador con respecto al político, se tiene que saber si la división total de hechos y valores responde a una racionalidad con arreglo a fines y ésta es la que respaldaría la parte administrativa estatal.

De tal forma la distinción entre hecho y valor en el diálogo, entre la relación administrador y el político, llevó a la necesidad de un mejor actuar administrativo y de un perfeccionamiento funcional; estos planteamientos dan una sola respuesta: no cabe duda que en un principio el hombre político fija los objetivos generales y le pide al administrador analista que trabaje sobre esas bases, pero si el trabajo de este último está bien hecho, deben de aparecer subobjetivos en los cuales el hombre político no había pensado, incluso objetivos implícitos que contradicen al objetivo inicial, además muestra la correlación necesaria entre los medios y los fines perseguidos y las implicaciones de valores de los datos de hecho.

La decisión se determina paulatinamente conforme se va cerrando el campo de las posibilidades, esta decisión ha de ejecutarse por el administrador,¹²⁵ ya que él tiene que encontrar el perfecto balance de estos objetivos, la racionalidad lleva al administrador a dar la mejor vía posible, la cual tendrá que asimilar en dado caso el político, el político tiene la libertad de fijar objetivos; el administrador fijará sus condiciones de posibilidad siempre tras el aparato científico y tecnológico que el domina; la ejecución de la decisión puede ser a su vez objeto de correcciones sucesivas y limitadas, así como de

¹²⁵ Koontz y O'Donnell mencionan que: "es raro que falten alternativas para un curso dado de acción; más aún, quizás un adagio sensato para el administrador debería de decir que si puede existir sólo una manera de hacer una cosa, esa forma es probablemente equivocada. Lo que el administrador no ha hecho es esforzarse en considerar otras formas; si no lo hace no puede saber si su decisión es la mejor posible". Koontz y O'Donnell, *Curso de administración moderna*, México, Mc Graw Hill, 1979, p. 89.

enjuiciamientos globales de la decisión en caso de fracaso en el camino. El terreno de las decisiones es en donde la elección racional ha de constituirse, la racionalidad administrativa da origen y perfeccionamiento a la decisión, la relación entre decisión y racionalidad administrativa es sacar reglas capaces de mejorar el circuito y la calidad de las decisiones, muy importante denotar que: la decisión no es un acto simple y un momento; es el producto de un proceso complejo extendido en el tiempo, las decisiones presentan entre sí numerosas ocasiones de conflictos entre subsistemas, se procuran resultados coherentes que finalmente se resuelvan problemas por vías racionales entre los intereses de los diferentes subsistemas; razonar estos términos lleva forzosamente a plantear que la decisión no es un acto simple, sino el producto de un proceso complejo y continuo en el tiempo. Por medio de la toma de decisiones, el sistema administrativo delimita su actuar y su ejecutividad, autonomizándose de cualquier otro sistema.

El proceso de decisión ha intentado dividirse en dos fases: la primera se refiere a la mejor opción racional de la consecución de los fines primordiales, la segunda consistiría en conciliación de las líneas de acciones racional con la función del sistema de valores.

La aparente ambigüedad dentro de un pensamiento lineal consiste en la separación de los hechos y de los valores y de ahí se intenta explicar una de las contradicciones de la tecnocracia: al distanciar estos dos elementos que se presentan como inseparables, la verdadera intención fue llegar a separarse para que después una ubicará a la otra y así este pensamiento racional tenga la misma línea sistémica con la cual se inició. La idea es: funcionalidad de cualquier parte, incluyendo lo político, esto es parte misma de la racionalización continua, pero bien no es una subordinación o eliminación, es asimilar para una mejor funcionalidad y desde luego un mejor aprendizaje.

No existe una separación integral del actuar tecnocrático, fue la racionalización la cual hizo que éste se desarrollara hacia la toma de decisiones y la vez al actuar político de un Estado; la toma de decisiones es un proceso técnico-administrativo, el ámbito

tecnocrático es quien detenta las decisiones dentro de un Estado, justificado en un aprendizaje evolutivo del sistema racional, convertido en racionalista.

Ya se vio en los capítulos anteriores que la representación administrativa en un Estado es el gobierno, el gobierno administra, la administración debe ser previsor, el lineamiento racional de la administración debe ser la previsión; si bien la previsión no es todo el gobierno, es al menos parte esencial de él, prever significa a la vez ubicar el porvenir y prepararlo, Fayol considera: "prever ya es actuar".¹²⁶ La previsión tiene una infinidad de ocasiones y de maneras de manifestarse, su principal manifestación es la organización sistemática de un conjunto de acciones específicas, las cuales le dan mayor soporte a la acción racional para la ejecución directa de las decisiones, generalmente este conjunto de acciones se encuentra fijo en la ejecución de las decisiones por parte de la tecnoestructura.¹²⁷

La ejecución de las decisiones son lineamientos racionales administrativos que tienen una línea de conducta que se ha de seguir mediante las etapas que se han de franquear, los medios que se han de emplear; es un cuadro funcional en que los acontecimientos necesarios para la consecución final están previstos con claridad, según la idea que se ha hecho de ellos, la ejecución de las decisiones es una de las operaciones más importantes y más difíciles, pone en juego todos los servicios y todas las funciones, particularmente la función administrativa, para desempeñar su función de administrador, el dirigente especializado (tecnócrata) toma la iniciativa de la ejecución de decisiones, indica su objeto y su amplitud, fija la importancia de cada servicio en la obra común, coordina sus partes, armoniza el conjunto y decide finalmente la línea de conducta que se ha de seguir, esta línea de conducta es preciso que no sólo se evite el

¹²⁶ Fayol, H., *Administración Industrial y Gerencial*, México, Herrero, 1983, capt. II.

¹²⁷ La ejecución decisora es implícita a lo que se llama programa de acción o cualquier acción programática que lleve dicha secuencia racional. "Un programa se define como un plan que incluye el uso futuro de diferentes recursos en un patrón integrado y que establece una secuencia de acción requeridos y programas cronológicos para el logro de objetivos fijados". Terry y Franklin, *Principios de administración*, México, CECSA, 1985, p. 49.

choque con los principios y la consecución del fin o fines,¹²⁸ sino que además que las disposiciones racionales adoptadas faciliten la aplicación de esos principios y de esas reglas.

A más de las diversas capacidades técnicas, comerciales, financieras y otras, necesarias a la tecnoestructura —para la mejor ejecución decisora— debe poseerse una seria capacidad administrativa, la acción ejecutora debe de ser continua, para que no haya interrupción, es preciso que una segunda ejecución suceda a la primera, sin intervalo, una tercera suceda a la segunda y así sucesivamente para que el error humano se omita en cualquier circunstancia, por mínima que sea.

Se debe de tener toda la precisión y adaptación perfecta a la finalidad misma, ya que ésta no es estática; los fines decisores se forman, se estabilizan, se aplican al encontrar el fin secundario el cual muchas veces se vuelve principal —por ser operacional— la acción decisora depende de lo que se descubre, este análisis conduce directamente a la absorción de la incertidumbre, donde la obligación es trazar una línea de acción decisora con un grado de precisión bastante grande. Al estudiar las operaciones lejanas antes que haya un momento de ejecutarlas se habrán adquirido rumbos que permitan fijar la mejor línea activa racional, la racionalidad activa ha de emplearse en la administración con los medios necesarios que faciliten la ejecución operativa de estas necesidades, por lo tanto los medios técnico-instrumentales dan soporte a este proceso.

Por eso la ejecución de la toma de decisiones facilita la utilización de los recursos y la elección de los mejores medios que emplear para llegar al objeto, suprime o reduce la incertidumbre, las falsas maniobras, los cambios injustificados y contribuye al mejoramiento del personal; es un perfecto instrumento de gobierno, la perfección de estos

¹²⁸ Los fines se sustentan como fin último, independientemente de la consecución de éstos, la concreción es la continuidad del mando y la autoridad racionalizada, o sea, sujeta como tal y evitar choques, es decir, disfuncionalidades que dificulten el sustento del mando (autoridad). El tecnócrata entiende a los fines dentro de una teoría, pero la conjunción de éstos resultan la fundamentación del dominio ya planteado.

lineamientos exige en el personal cierto número de cualidades y de condiciones bastante difíciles de reunir.¹²⁹ Es así que los procesos de decisión se definen como la elección entre varias alternativas y la autocorrección de estas mismas consistiendo en una adaptación de los fines basados en la experiencia y en las consecuencias; es una adaptación a las reglas, ver partes del medio e ignorar otras, este parámetro no es fijo sino que ha de cambiar en función de objetivos y tomando en cuenta la información disponible, las decisiones requieren una adaptación sucesiva a los desequilibrios; la ejecución racional decisiva se convierte en un proceso de aprendizaje.

La racionalización administrativa de la tecnocracia no sólo puede ser vista como un planteamiento sistémico-abstracto en el cual sólo se dan trámites en torno a las decisiones, la tecnocracia requiere de instrumentos tecnológicos, tales como lo son los modelos tecno-económicos de las universidades administrativas en donde se aplica lo ya mencionado.

¹²⁹ La racionalidad tecnocrática se verá incrementada, es así que el tecnócrata lleva a sus últimas instancias el perfeccionamiento ya que su actuar va a ser el respaldo de prestigio que éste vaya a tener, teniendo por lo mismo que hacer más racional a la administración.

Para conformar un cuerpo perfecto de tecnócratas y llevar a cabo estas implicaciones racionalistas se deben de detallar los perfiles característicos del tecnócrata, no basta simplemente agrupar hombres y distribuir funciones, es preciso saber adecuar el organismo a las necesidades, encontrar hombres necesarios y poner a cada uno en el lugar en el que puede rendir más servicios, es preciso numerosas y bastantes cualidades. Según la escuela administrativa racionalista, las cualidades y conocimientos deseables, en todos los tecnócratas son los siguientes: salud y vigor físico, inteligencia y vigor intelectual, cualidades morales, voluntad reflexiva, firme, perseverante, actividad, energía y audacia, sólida cultura general, capacidad administrativa, saber manejar a los hombres y la perfecta especialización en un ámbito de estudio, así el dirigente ideal es aquél que poseyendo todos los conocimientos necesarios para resolver los problemas administrativos, técnicos, comerciales, financieros y otros, que se le sometan gozase además de un vigor físico e intelectual y de una capacidad para hacer frente a todas las tareas de relaciones de mando y de inspección que pesan sobre la dirección. Tales aspectos son remarcados por Fayol, H. (*op. cit.*) como por Taylor (*op. cit.*); es así que el especialista es un ser casi perfecto con relación a su actuar y comportamiento enfocado a la tecnoestructura la cual lo vuelve más racional.

Los lineamientos clásicos de la escuela administrativa de Taylor hicieron que el grupo tecnocrático tenga equilibrio en lo que se refiere a abandonar el tipo ordinario de organización, que se relaciona con el tipo militar de organización; los tecnócratas han de funcionar en grupo con un nivel horizontal de mando.

La característica externa más destacada de la dirección administrativa reside, por el contrario en el hecho de que cada dirigente, en lugar de estar en contacto inmediato con la dependencia de un solo punto, es decir por un solo asesor, recibe directamente las órdenes diarias de la ayuda de ocho especialistas, cada uno de ellos desempeña una función particular, estos especialistas son los que determinan y condicionan las acciones racionales con respecto a fines de la tecnoestructura.

Las expresiones de máquina administrativa o tecnoestructura dan la idea de que un organismo obedece al impulso del superior y cuya totalidad de partes bien unidas, se mueven juntas y concurren al mismo objeto,¹³⁰ esto parece ser adecuado, sólo que esta maquinaria se vuelve cada vez menos mecánica en un sentido de dependencia del hombre y más autosuficiente como proceso tecno-instrumental; en relación que la racionalidad administrativa deja a un lado la circunstancia práctica y burocrática, convirtiéndose cada vez más en productor de movimiento y de ideas fijas dentro de la misma función técnica, en sí se vuelve un sistema autojustificado por una funcionalidad tecnológica y necesaria para la mejor consecución de resultados.

3.4. TENDENCIAS ESTATALES DE EJECUCIÓN DECISORA

Independientemente del tipo de régimen que se trate, cualquier Estado esta sujeto a una organización ejecutiva (administración pública), la cual es la encargada de la toma de decisiones, es así que estas tendencias no son representantes de la relación política en el intercambio democrático o en la imposición autoritaria, sino de estructuras de decisión ejecutora, las cuales se adaptan perfectamente en cualquier relación política entre sociedad y Estado. Es por eso que la tecnocracia se presenta como inevitable independientemente del régimen del que se trate, decir que las decisiones políticas sean las que condicionen a las técnicas no implica que deje de existir la tecnocracia, sólo que ésta se encuentra relacionada con la burocracia; la tecnocracia se deriva de la burocracia y es cuando la tecnocracia supera a la burocracia, manifestándose en su pleno.

La relación entre la racionalidad y la racionalización se encuentran en los regímenes existentes, a veces con el factor decisor burocrático como primario, otras veces con el técnico como dominante. Los regímenes se concentran solamente en tres modelos existentes, los cuales más que un modelo exacto (ya que desviaría los intereses de la

¹³⁰ Fayol, H., *Ibidem*, p. 157.

presente investigación), se observan tendencias, las cuales se han llamado: Burocrática ó Legal, Reciprocidad ó Dependencia y Perfección ó Tecnocrática.¹³¹

Dada la administración pública y la transición hacia la tecnocracia; se reúne en el entendimiento de las funciones normativas a las funciones técnicas, es la comprensión de una administración compuesta por el desarrollo de sus instrumentos activos de ejecución, el cual se desarrolla y transforma completamente en un sistema tecnocrático o tecnológico como fin de un ciclo.

Los cambios y adaptaciones pueden ser simultáneos, pero las consecuencias son distintas, la evolución no consiste solamente en enfocar a un tipo de régimen, los cambios pueden ser referidos de una democracia, o de una dictadura militar, política, de un socialismo político a un socialismo militar, etcétera,¹³² por lo que independientemente del régimen político del que se trate, la observación debe ser sobre las tendencias administrativas racionales o racionalistas de tal régimen. La administración como instrumento de ejecución del Estado es la que lleva implícitos tales cambios por sus funciones características ya vistas, las funciones de la administración pública son inherentes al cambio evolutivo que el Estado requiere para mantener su dominio.

El Estado va a depender del carácter racionalista que tengan sus instrumentos de control y la capacidad específica que tengan; siendo jurídico-legal o técnico-instrumental.

3.4.1. TENDENCIA BUROCRÁTICA-LEGAL

En la tendencia burocrática, la técnica se examina como un factor agregado, la decisión burocrática no puede en última instancia fundamentarse técnicamente pues ha

¹³¹ Hay que mencionar que Habermas enfoca sus modelos completamente hacia la posición de la técnica con relación a lo político; mientras García-Pelayo retoma ciertas ideas de Habermas y luego las enfoca hacia tipos específicos de régimen de mando en donde la técnica tiene injerencia. El caso de este apartado es retomar ambas ideas y otras complementarias, pero ubicándose en un plan evolutivo de tendencias administrativas de ejecución.

¹³² La continuidad evolutiva abarca perfectamente la ubicación de distintos regímenes.

de elegir entre normas, valores, creencias e intereses a los que no afectan los argumentos científicos, una vez tomada la decisión, la actividad burocrática obedece a una determinada ratio normativa (no es menos cierto que es irreductible a la precisión y rigidez de la ratio técnica), los fundamentos son hacia él —el arte— no la ciencia de lo posible, se sustenta sobre interpretaciones y silogismos legales para percibir los problemas, las situaciones, habilidad para moverse dentro de ellas y transformar los datos ambientales en resultados positivos para el mantenimiento del sistema, la burocracia implica una visión general y total de las cosas, mientras que la técnica, es un saber especializado incapaz de rebasar su ámbito.¹³³

En esta tendencia, el tecnócrata no aconseja al burócrata sino que se limita a proporcionarle los datos para su decisión y aplicar sus conocimientos especializados a la ejecución de las estrategias o políticas decididas al control de la sociedad, por consiguiente, su posición dentro del sistema administrativo se ubica en un nivel intermedio y fuera de la ejecución decisora.

Entendiendo a la tecnología como una disponibilidad y los tecnócratas son instrumentos de ejecución de una clase política constituida a su margen,¹³⁴ la administración asume una amplia actividad económica, extiende a todos los sectores de la economía, toma a cargo la parte fundamental del desarrollo tecnológico teniendo en cuenta los intereses de sus propios organismos, ante todo los encargados de la defensa nacional y de los agentes económicos.

Una estrategia de acción comprende: una finalidad última como conjunto de objetivos sectoriales, objetivos intermedios, un conjunto de cálculos y de medios para conseguirlos, se llega a la conclusión de que en este modelo los fines y eventualmente los objetivos intermedios son fijados en virtud de motivaciones políticas,¹³⁵ las cuales sin

¹³³ García-Pelayo, M., *op. cit.*, p. 68.

¹³⁴ La necesidad de afrontar más problemas, hará más necesario que se actualicen las decisiones, datos y medios por la vía tecnológica.

¹³⁵ La administración tendrá que adaptarse y evolucionar en nuevas exigencias. *Ibidem*, p. 71.

embargo, son imposibles de alcanzar sin una adecuada aplicación de reglas y de medios de la que sólo es capaz la ratio tecnológica y donde sólo el orden jerárquico que preside este esquema estratégico, la decisión de la finalidad y eventualmente de los objetivos — momentos que, como se ha dicho, son ajenos a una racionalidad de especie técnica— determinarán el curso del desarrollo y los límites de la utilización del saber técnico por el centro de la decisión burocrática; la técnica se convierte en ancla, los técnicos no tienen títulos para poner en cuestión la decisiones, pero los burócratas sí las tienen para manipular las cuestiones y posibilidades técnicas.

Tal sería el precio a pagar por la conversión de la tecnología en la principal fuente de ejecución, es decir, la manipulación de las fuerzas naturales bajo el horizonte de las decisiones burocráticas, o el terreno donde se realiza la alianza de lo ideológico y de lo científico como instrumento al servicio de la toma de decisiones y que significa la dependencia del progreso científico a los fines de la burocracia.¹³⁶

El objetivo administrativo se enfoca con la expansión, la cual se encuentra respaldada por fenómenos de subversión endémica, por la presencia de criterios irracionales, de actitudes ideológicas emocionales y perturbadoras, por la pugna entre intereses sectoriales de distinto orden que conduce a un desgaste de energía y que impide la integración nacional de esfuerzos, por un sistema empresarial insuficientemente desarrollado que necesita de un impulso estatal y/o ser ampliamente complementado por el desarrollo del sector público, por un sistema institucional al que se le considera incapaz de ofrecer la continuidad necesaria para llevar a cabo una verdadera planificación de actuar con arreglo a razones funcionales de interés general de proceder a innovar las instituciones estatales en el sentido adecuado para el desarrollo y en fin, de garantizar la seguridad nacional entendida en un sentido amplio que incluye la defensa al interior y la vigilancia de todo lo que pone inestabilidad al sistema.

¹³⁶ Se está limitando el progreso científico a necesidades que contraponen la idea de optimización, llevándose también una limitación de las capacidades administrativas, por medio de una burocracia ineficiente y extensa.

El objetivo capital del sistema burocrático es asegurar las condiciones ambientales favorables para el desarrollo excluyendo factores perturbadores, mantener el orden y disciplina de la sociedad, enfocar la movilización emocional y de intereses sectoriales por la movilización racional de energías, recursos y valores para fundamentar su legitimidad —por lo cual hay que dominar la vías que conducen a la decisión burocrática—. Bajo estos supuestos es claro el discurso que se desarrolla plenamente como vía directa de apego a las masas y así su adaptación al sistema, la mentira y las promesas son los ejes del discurso, éste se enfoca sobre la revolución triunfante,¹³⁷ la adhesión es manipuladora y forzada a la vez, la cual es obtenida por estímulos ajenos e incluso si ello es necesario por cohechos contradictorios a la normatividad, pero como quiera que tales medidas son a la larga disfuncionales para la dialéctica del sistema, puesto que suponen el mantenimiento de unas tensiones y costo de energía con el tiempo desgasta la toma de decisiones.¹³⁸

Se llega así a dos opciones, o se estructura el dominio constitucional democrata, o se eliminan los partidos políticos,¹³⁹ lo cual mantiene bajo diversas condiciones un

¹³⁷ Se mencionó en el capítulo de la burocracia, que ésta responde a la revolución triunfante; recordar que es hoy en el capitalismo, pero igual se sustenta la burocracia en el socialismo.

¹³⁸ García-Pelayo fundamenta la postura weberiana (*Ibidem*, p. 85), pero también se ha de implicar que la presencia de la violencia (independientemente de su uso o no) hace que la legitimidad esté expresada con la obediencia, o sea, que esta legitimidad esté presente; situación que la racionalización tecnológica no hace, aunque esto se refiere a un modelo tecnocrático de origen militar o autoritario (hay que definir perfectamente estos dos términos, ya que no por ser solamente de origen militar se refiera exclusivamente a un autoritarismo, también puede ser totalitarismo, y por ser de origen autoritario no es exclusivo del ámbito militar), tal vez se encuentre una contradicción en esta postura, ya que al responder directamente al prefijo “tecnó” se indica específicamente el carácter de racionalización tecno-científica, conociendo que la legitimidad se manifiesta como inherente a las relaciones existentes y el orden de lo político disminuye; en este caso ambas situaciones no responden a lo que se ha planteado. El Estado tecnocrático de origen militar o autoritario aunque sus funciones administrativas se vuelvan más funcionales en un respaño tecno-científico, aun así los ejemplos que postula el autor hacen que la legitimidad esté en cuestión, ya que se crea con tales modelos represión y disgusto en el consenso (opinión pública); por lo tanto no responden a la racionalización característica de la tecnocracia.

Al justificar que cuando mayor sea la presencia del uso de la violencia por el Estado, menor será la necesidad de utilizarla, hace que el factor represivo sea constante y la legitimidad influya directamente hacia la autoridad; por consiguiente, la tendencia de decisión tecnoautoritario o tecnomilitar no puede responder a la definición de un Estado decisor-técnico, ya que racionalización no existe —no se absorbe a la legitimidad y sigue presente mediante la presencia de la coacción— es así que el Estado tecnomilitar o tecnoautoritario se ubica en la tendencia decisora política; aun cuando tenga un gran sostenimiento tecno-científico.

¹³⁹ Dependiendo del régimen, ya que se postula una conciliación en la tecnodemocracia con el tecnoautoritarismo con relación a las grandes organizaciones. *Ibidem*, p. 87.

pluralismo de grandes organizaciones, el campo económico se conserva y se impulsa bajo valores reinantes o bajo la idea social, la administración pública se convierte en promotor activo de la expansión económica lo que puede llevarle a extender considerablemente el sector estatal,¹⁴⁰ nada de ello es obstáculo para que considere a la empresas como agentes activos del desarrollo cuyos intereses generales se identifican con los del sistema.

3.4.2. TENDENCIA DE RECIPROCIDAD O DEPENDENCIA

La transición se caracteriza por la comunicación crítica entre lo burocrático y lo técnico, el burócrata puede tener una escala de preferencias motivadas por razones indicadas o por la consideración de los intereses en juego políticamente relevantes con arreglo a fines.¹⁴¹

Precisamente el análisis técnico de tales razones puede clarificar la viabilidad de sus respectivos costos, las consecuencias previsibles de su actualización, sus posibles consecuencias funcionales sobre ciertos sectores o sobre el conjunto del sistema, etcétera, y presentar al burócrata varios modelos optativos con la consecuencia de que el orden originario de preferencias formulado por razones normativas, pueda ser modificado al contraste con una racionalidad tecnológica; la burocracia continúa moviéndose en el terreno de lo posible, pero la clarificación de lo posible ya no es un resultado de grandes intuiciones ni de la proyección sobre el objeto de un saber generalizado y difuso, ni mucho menos del seguimiento de acciones normativas y/o populares que justifiquen una legitimidad, sino de un análisis objetivo con arreglo a determinados métodos y para el que se requiere un conocimiento especializado.

¹⁴⁰ La administración pública busca sostener más sectores en la sociedad y en la economía.

¹⁴¹ Habermas lo ubica como modelo pragmático, siendo una conciliación entre lo técnico y lo político, aunque este último será absorbido posteriormente. Habermas enfatiza la postura del político, el administrador y la relación con la toma de decisiones. Habermas, J., *Ciencia y Técnica como Ideología*, op. cit., p. 138.

El técnico no sustituye al burócrata en la responsabilidad real y formal de decisión, pero ésta se forma como una síntesis entre las preferencias axiológicas o ideológicas del segundo y los esclarecimientos del primero. La colaboración entre ambos actores no se limita al nivel de las grandes decisiones globales, sino que se extiende también a la operacionalización de éstas y al campo de las decisiones sectoriales, tampoco se limita a esclarecer los supuestos de una decisión concreta, sino que se amplía a la búsqueda de posibilidades inexploradas para eventuales decisiones todavía vagamente formuladas o para enfrentar posibles situaciones aún no presentes y que quizá nunca se presenten, pero que conviene prever.

En esta tendencia la comunicación entre el burócrata investido de autoridad y el científico técnicamente competente de los grandes institutos de investigación designa la zona crítica de la traducción de las cuestiones prácticas en programas científicamente planteados y a inversa de las investigaciones científicas en respuesta a las cuestiones prácticas; consecuencia de la permanente comunicación entre ambos sectores es la formulación de decisiones tecno-científicas a mediano y largo plazo orientadas hacia la actualización de objetivos políticos nacionales e incluso a la búsqueda de posibles objetivos que en el campo institucional significa la creación y mantenimiento de grandes institutos de investigación destinados a servir de interlocutores al burócrata.¹⁴²

El desarrollo científico-tecnológico orientado y la intervención en la preparación y operacionalización de la decisión de los expertos en ciencias de la acción actúa sobre la razón burocrática rectificando posiciones ideológicas, creando una nueva mentalidad susceptible de formularse ideológicamente, haciendo entrar nuevos valores en el horizonte, ofreciendo nuevas perspectivas y contribuyendo a crear nuevas actitudes;¹⁴³ tal relación no implica un cuadro institucional distinto, se conserva el formal de la época anterior, pero para la significación de tales instituciones ha variado considerablemente.

¹⁴² *Ibidem*, p. 144.

¹⁴³ Es la evolución de las viejas características burocráticas hacia las tecnocráticas.

Existen dos acciones: una abierta sometida a un proceso expreso o latente de publicidad y una cerrada tratada en pequeños grupos que por la naturaleza del asunto o el método de tratamiento queda al margen de la discusión pública; tal dualidad ha existido siempre, es claro que el movimiento tecnocrático no sólo entra por su propia naturaleza en el ámbito de la burocracia cerrada sino que convierte a ésta en una actividad generalizada y cotidiana a la vez que pretende que todo asunto importante ha de entrar en su ámbito creando con ello importantes círculos tecnoestructurales.

Por otra parte, en el seno de la administración pública, los funcionarios con calificaciones jurídicas o solamente jurídicas tienden proporcionalmente a enfocarse a su ámbito, mientras que funcionarios de otros orígenes y calificaciones, competentes en economía, finanzas, urbanismo, ingeniería, planificación, ciencias y técnicas de la acción, etcétera, incrementan su presencia en significación para la formulación de ejecuciones, justificando la existencia de una categoría de técnicos dispuestos a convertirse en tecnócratas y su convergencia con ciertas fuerzas burocráticas y grupos de intereses, hace que sean portadores no sólo de unos conocimientos específicos sino también de una mentalidad distinta, de aptitudes, de lenguaje y de unos intereses comunes, pero distintos a los de la burocracia, tal diferenciación se convierte en oposición expresa o latente y ha de depender de varios factores: la firmeza y funcionalidad del régimen vigente,¹⁴⁴ las posibilidades que tengan tanto el Estado como la administración para absorberlos en los distintos servicios o en crearles instituciones en las que se encuentren ocupados en la punta del decidir —una estrategia denominada por muchos estrategia general, la cual coordina dentro de un concepto estratégico fundamental, todas las actividades, económicas, políticas, psicosociales y militares que tienden concurrentemente a la consecución de objetivos en los cuales se integran las aspiraciones nacionales de unidad, de seguridad y de prosperidad crecientes—. A esta estrategia se suman tanto la estrategia militar como la económica, la política y la psicosocial.

¹⁴⁴ Hay que recordar la universalidad del régimen, y la absorción futura de cualquier tipo de éstos en un Estado tecnológico.

La información se capta en puntos específicos, lo cual hace una organización técnicamente capacitada que tiende a reducir gradualmente el uso de controles burocráticos para dar un mayor ámbito a los controles técnicos como instrumentos de decisión, hay que distinguir dos etapas en donde el origen es burocrático y actúa conforme arreglo de criterios normativos y/o legales, la segunda es de carácter técnico y es formado por elementos tecnocráticos; una vez terminada la interacción, estabilizando el régimen y consolidado interna como externamente, el sistema debe abocarse a la realización de la consolidación y continuidad tecno-científica.

Las decisiones son respaldadas en las técnicas que si en una primera etapa había que moverse dentro del ámbito de la ratio y de las motivaciones burocráticas, en cambio hoy su papel dirigente descansa cada vez más en la aplicación de la ciencia y en la creación de las condiciones de su promoción, teniendo como tarea romper el horizonte de las formas orientadas exclusivamente hacia la solución de problemas de la lucha de clases y aplicar toda una gama de procedimientos nuevos destinados a disponer de la eficazmente de las condiciones técnicas, económicas, sociopolíticas y psicológicas.¹⁴⁵

En el horizonte de acción burocrática, todo esto son formulaciones generales o expresiones de deseos, pero en cambio, sí es una realidad las necesidades de adaptación del sistema a la civilización tecnológica, siendo ésta la que ha dado lugar a que grupos de los propios partidos exijan tanto la aplicación de criterios técnicos como la asignación de funciones y papeles en virtud de la capacidad técnica de sus portadores, para que en la participación de los técnicos en la toma de decisiones entrañe el nacimiento de tendencias tecnocráticas las cuales pueden ser neutralizadas por una distinción clara entre el aspecto burocrático que establece los principales objetivos estratégicos los cuales deben formularse de un modo lo suficientemente simple para que los no especializados tengan una opinión sobre ellos y el aspecto técnico que requiere conocimientos especializados; por la unidad armoniosa entre el centralismo racionalizado

¹⁴⁵ El administrador se vuelve ejecutor entre las estrategias y los objetivos, concediéndole una posición importante en la toma de decisiones; tal posición contribuye a la expropiación del poder a los políticos.

que representa una transferencia a la burocracia de los métodos de optimización aplicados en el campo económico que permite a las instituciones tomar racionalmente y operacionalizar eficientemente sus decisiones.

Los tecnócratas no aparecen al comienzo del nuevo régimen sino que sube en una etapa de evolución en el momento que son necesarios para el mantenimiento del sistema.

3.4.3. TENDENCIA DE PERFECCIÓN O TECNOCRÁTICA

Por eso la administración pública moderna se caracteriza en todas las esferas de su actividad por su fusión con la técnica, bajo supuestos de racionalización —que no es más que la utilización adecuada de la razón técnica teniendo en cuenta la legalidad peculiar a ésta—, mientras el fin de la administración consiste en obtener la mayor efectividad de los medios técnicos disponibles para la continuidad de su acción coercitiva y el mantenimiento de su soberanía.

Exponiendo una definición realista de soberanía sería: quien dispone sobre la más alta efectividad de los medios técnicos aplicados a una sociedad y la dependencia de los instrumentos de ejecución administrativa con respecto a otros Estados, mediante la actualización de sus herramientas técnicas como instrumentos de poder, esto se esclarece como una interacción respecto a los medios disponibles y posibilidades técnicas,¹⁴⁶ la soberanía al interior ya no se muestra como el monopolio de la violencia,¹⁴⁷ sino primordialmente en que los instrumentos racionalistas estatales deciden sobre el grado de efectividad de los medios técnicos posibles reservando para sí mismo

¹⁴⁶ Habermas y García-Pelayo, entre otros (Schelsky, Marcuse, Ellul, Lùbbe), dan la misma idea de racionalización total en el Estado, donde la racionalidad administrativa es el pilar ejecutor de la percepción de funcionalidad óptima.

¹⁴⁷ La monopolización de la violencia y la presencia de ésta (aunque no se use), crea represión, pero la tendencia tecnocrática hace que desaparezca la legitimidad basada en la coerción, o lo que se entendía por ésta, creando relaciones no cuestionadas en cualquier ámbito de vida (trabajo, autoridad, etcétera) dejándolas implícitas a la cotidianidad y a las necesidades humanas. El Estado tecnológico no necesita de represión física o monopolización del uso de la violencia; las relaciones existentes se vuelven automatizadas y las disfuncionalidades son entropías que se disuelven en la racionalización que llega desde arriba y desde abajo.

los de mayor efectividad;¹⁴⁸ si bien impone a otras entidades restricciones en la utilización de técnicas, no se impone ninguna restricción a sí mismo.

La limitación de la burocracia por la ley jurídica tiende a transmutarse en la limitación por la legalidad técnica, dado que no hay lugar a decisión alguna que no se fundamente en supuestos técnicos, la apelación a criterios normativos recae al rango de medio auxiliar para compensar las imperfecciones que pueda tener la tecnocracia.

La administración de la era tecnológica no es la expresión de la voluntad de una cúpula política tradicional, ni una encarnación de la Nación ni un instrumento de la divinidad, sino es una organización técnica que tiene que funcionar con la máxima capacidad de rendimiento y con un *optimum* de producto, tal es la verdadera justificación y legitimación de este tipo de sistema o lo que es lo mismo, no necesita de otra legitimidad que la eficacia de su funcionamiento o su rendimiento.¹⁴⁹

Entonces la posición del burócrata decrece, su área de decisión se ve disminuida dentro de este sistema técnico que no puede ser perturbado por intervenciones extrañas a la ratio técnica misma, o bien el burócrata queda pasivo y limitado ante el técnico, o se convierte él mismo en técnico de la burocracia. El burócrata en la tecnocracia sólo puede tener una actividad ficticia de decisión pues en la medida en que la administración se mueva dentro de una complicada funcionalidad codificada, la solución de decisiones administrativas recae fuera del burócrata, quien queda reducido a un órgano de ejecución. Con el desarrollo óptimo de los conocimientos científicos y técnicos, la tarea decisora corresponde a los distintos grupos técnicos de encontrar la mejor vía (*the best one way*), de modo que mientras más se perfeccione la técnica, más reducido será el

¹⁴⁸ Por citar un ejemplo claro, en el sistema administrativo de EUA, se encuentran los controles de inteligencia (CIA) e investigación (FBI), los cuales denotan un fuerte y claro punto de lo que una tecnocracia representa a un Estado soberano y autónomo, tales instituciones consolidan la intención perfeccionista de las tecnocracias administrativas estatales.

¹⁴⁹ La función de la racionalización hace que se pierda cualquier otro patrón de acción distinto al de la consecución de los fines establecidos.

campo de la decisión burocrática, el tecnócrata pasa a ser ejecutor de la inteligencia tecnológica.

Las decisiones técnicas han de identificarse a la voluntad social lo cual hace que carezcan de toda represión y de otro lado, la democracia se convierte en parte de la interacción técnica a través de los investigadores de opinión, medios masivos de comunicación, expertos en propaganda y medios de comunicación de masas, que traducirán la formación de las exigencias externas en un proceso de decisión inteligentemente justificable; las grandes ideas e ideologías de otro tiempo se transformarán en explicaciones, justificaciones y razones de interpretación de lo que acontece desde el punto de vista de la legalidad a la que se transformará, adaptará y reinterpretará. "El Estado técnico puede dejar tranquilas a todas las ideologías y puede operar dentro de cualquiera de ellas con tal de que se excluya a los ideólogos de la decisión".¹⁵⁰

Por tanto que el sistema administrativo de decisión es tecno-instrumental, se agrupa en torno a su conjunto y nivel determinante como un sistema de grandes organizaciones estatales, paraestatales y privadas de diversa naturaleza, las cuales pueden relacionarse de distinto modo según los regímenes; ahora bien, las ideologías tradicionales pueden continuar teniendo presencia en la cultura, pero a ellas se superpone o se integra, según los casos, una ideología o mentalidad tecnológica respaldada en la libertad y el progreso.¹⁵¹ Es así que se justifica lo que Habermas mencionó como una ideología tecnológica que efectivamente maniobra para justificar un sistema pluralista de grandes organizaciones,¹⁵² se deja bastante área de libertad para que otros ataquen el sistema como contradictorio con las exigencias democráticas.

¹⁵⁰ Habermas, J., *Ciencia y Técnica, op. cit.*

¹⁵¹ La conformación capitalista en la revolución francesa y la justificación de intereses específicos en libertad y progreso hicieron la transición hacia un Estado burocrático; esos mismos intereses de dominio se han interpuesto igual a la idea de libertad y progreso, y en ambos casos el Estado los absorbió; ahora con la característica de que los absorbe y sistémicamente son incontestables.

¹⁵² El Estado tecnocrático da la misma idea de libertad en situación con la democracia, aunque sabemos que ésta se respalda en una no-democracia (V. revolución francesa).

La tendencia tecnocrática está constituida por la localización en las decisiones en grupos integrados por todas las personas necesarias para conocer los distintos aspectos de un asunto y en los que, si bien participan los burócratas, los técnicos adquieren cada vez más puestos y desempeñan un papel más importante, de modo que justifican la decisión, el contenido en las decisiones de estos grupos puede estar influido por elementos que busquen su supervivencia al sistema administrativo mediante una búsqueda exhaustiva de convencimiento decisor; no es menos cierto que la propaganda a través de los medios de comunicación coopera para que las decisiones sean ratificadas por la base, obteniendo por este procedimiento un consenso general,¹⁵³ permitiendo difundir la libertad de pensamiento, tal libertad no despoja a la tecnocracia de su carácter racionalista, la adopta.

El juego de las tecnoestructuras no es antidemocrático por naturaleza, tiende a un gobierno (que puede ser electo democráticamente) que favorece la capacidad, el cual se desarrolla más cómodamente a partir de una lógica toma de decisiones (que a veces son a puerta cerrada¹⁵⁴), pero expresa la seguridad de manutención del sistema, lo cual justifica toda acción, respalda la seguridad e inteligencia decisor; si bien parece que entre la administración estatal y las empresas privadas no hay oposición (ni siquiera coyuntural), esto se debe a la racionalización a la que serán expuestas las segundas; se acepta que la racionalización económica del sistema es sinónimo de la racionalidad en sí y proporciona el mejor conjunto de arreglos y disposiciones en un sistema perfectamente estructurado.

Por último, la administración pública no sólo tiene como misión el mantenimiento de la seguridad, sino también la de ser un factor primordial en el desarrollo de la economía.

¹⁵³ La importancia de la opinión pública ya fue mencionada con relación a la legitimidad, pero con relación a la importancia que tiene ésta con el Estado tecnológico, Habermas lo comprende como factor para la racionalización y la posición incuestionable e irrefutable del dominio por parte del Estado mediante la correcta manipulación técnica de la opinión pública. Habermas, J., *Ciencia y Técnica, op. cit.*, p. 142.

¹⁵⁴ García-Pelayo lo retoma como planteamiento de Duverger (García-Pelayo, M., *op. cit.*, p. 75) y también se relaciona con las ideas que se ha mencionado de las dos políticas: una abierta y otra cerrada, en donde el planteamiento se conserva en los límites del secreto y de un grupo de dirigentes especializados.

En el sistema tradicional el influjo empresarial sobre las decisiones ejecutivas, tenían primordialmente lugar a través de la presión sobre los burócratas, mientras que la determinación del sector empresarial por la burocracia instrumentaba a través de las regulaciones jurídico administrativas, ahora el sistema administrativo tiende a pasar a bases tecnocráticas, el objetivo es la obtención de resultados óptimos.

El objetivo primordial del sistema es asegurar las condiciones tecno-instrumentales favorables para el desarrollo excluyendo factores perturbadores, mantener la funcionalidad, sustituir la movilización subjetiva emocional, de intereses sectoriales por la movilización racional de energías y recursos, por lo cual hay que cerrar la vías que condicionen las decisiones.

Bajo estos supuestos es claro que al sistema administrativo tecnocrático no le interesa el sometimiento ni la adhesión entusiasta de la población, sino simplemente su funcionalidad al régimen, en la que se excluye su politización¹⁵⁵ y se realiza su conversión de demandas por el gobierno, el cual es el único capacitado para detectar demandas internas y externas, decidiendo cuales han de ser satisfechas en función de una estrategia; la marginación, la represión policiaca, el terror y la demagogia, tienden a ser sustituidos por la creación de actitudes de adaptación obtenidas mediante la integración de sistemas de información por vía de la comunicación social, medios de comunicación, interacción de la propaganda, etcétera.

4.5. ESQUEMATIZACIÓN DE LAS TENDENCIAS ESTATALES DE EJECUCIÓN DECISORA

La intención de hacer este punto, reside en la necesidad de visualizar ciertas aproximaciones del sistema administrativo en distintos regímenes en donde la ejecución decisora hace que se conforme la actividad ejecutora de la administración estatal, tales aproximaciones son el resultado de las ideas expuestas por todos los autores citados, es

¹⁵⁵ Al no existir represión se consolida la adaptación, y parece ser que tal adaptación se expande a cualquier relación existente dentro del instrumento de ejecución tecnológico.

el resultado de una interpretación teórica, que más que recalcar lo expuesto, denota la manera en que los ejes de decisión responden a un uso real y que puede ser interpretado en la actualidad.

Por eso se llaman tendencias, ya que sobre cualquier tipo de gobierno existente, éstas ubican la condición operativa de la administración estatal, esto no implica que sean modelos funcionales exactos, o predicciones estatales; son tendencias las cuales responden a lo documentado en esta tesis.

Los puntos fijos a observar en estas tendencias son:

1. Tipo de administración;
2. Toma de decisiones;
3. Función de la tecnología;
4. Marco legal;
5. Legitimidad;
6. Organizaciones, e
7. Información.

Tales puntos son expuestos debido a que fueron primordiales en el desarrollo temático; y serán ubicados en cada tendencia estatal de ejecución decisora.

Cabe señalar que tal esquematización es producto de las reflexiones que se realizaron con base en las opiniones teóricas de Habermas, Weber, Simon, Fayol, Easton y Miller con el fin de crear una apreciación común en tendencias estatales.

CUADRO 2
TENDENCIA DECISORA EN UNA DEMOCRACIA CAPITALISTA*

TENDENCIA REGIMEN	BUROCRÁTICA	REGIDORALIDAD	TECNOCRÁTICA
DEMOCRACIA			
CAPITALISMO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática racional y centralizada. 2. Toma de decisiones con relación a un ideal público o una revolución. 3. Uso de la técnica como herramienta auxiliar. 4. Marco legal estable. 5. Legitimidad con base en la concreción de objetivos ideales o populares. 6. Idea de libertad general en un pluralismo de grandes organizaciones. 7. Manejo controlado de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática menos centralizada. 2. Toma de decisiones funcionales como ideales; no responden exactamente a una revolución. 3. Uso tecno-científico necesario, pero equilibrado con bases legales. 4. Marco legal estable con búsqueda de reformarse y mejorarse. 5. Legitimidad con base en el logro de nuevos objetivos. 6. Pluralismos más abiertos y competencia entre los sectores públicos y privados. 7. Apertura del manejo de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración tecnocrática descentralizada y racionalista. 2. Toma de decisiones no ideales, fijación extrema en las necesidades reales. 3. Uso tecno-científico como soporte básico para materializar objetivos y condiciones necesarias de adaptación y crecimiento. 4. Marco legal autoajustable con base en las necesidades funcionales del sistema. 5. La realidad misma legitima al sistema (innecesario plantear la legitimidad). 6. Grandes pluralismos en competencia bajo estándares democráticos. 7. Utilización óptima del manejo de la información a nivel global.

* Elaboración propia.

CUADRO 3
TENDENCIA DECISORA EN UNA DEMOCRACIA SOCIALISTA*

TENDENCIA REGIMEN	Burocrática	Recíproca	Funcionarial
DEMOCRACIA			
SOCIALISMO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática racional y muy centralizada. 2. Toma de decisiones con relación a una revolución con beneficios generales. 3. Uso de la técnica como apoyo en el beneficio general. 4. Marco legal rígido. 5. Legitimidad con base en la idea de bienestar general, con presencia explícita de la fuerza y coerción. 6. Limitación de libertad general y limitación de pluralismos. 7. Manejo hermético y muy controlado de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática racional, centralizada y con necesidad de soporte técnico. 2. Misma toma de decisiones con relación a una revolución con beneficios generales. 3. Uso de la técnica como apoyo en el beneficio general. 4. Marco legal rígido. 5. Legitimidad con base en la idea de bienestar general. 6. Limitación de libertad general y limitación de pluralismos. 7. Manejo hermético y muy controlado de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No puede existir. 2. Contradicción de toma de decisiones funcionales con un marco legal rígido. 3. Imposibilidad del manejo abierto de la información. 4. Regreso a burocrática.

* Elaboración propia.

CUADRO 4

TENDENCIA DECISORA EN UNA DEMOCRACIA CON BASE EN UN ORDEN MILITAR*

TENDENCIA REGIMEN	BUROCRÁTICA	RECIPROCIDAD	TECNOCRÁTICA
<p>DEMOCRACIA</p> <p>CON BASE EN UN ORDEN MILITAR</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática centralizada y excesivamente jerarquizada no racional-legal. 2. Toma de decisiones respaldadas en ideales revolucionarios como base para el desarrollo. 3. Uso de la técnica como estrategia militar. Apoyo en el beneficio general. 4. Marco legal inestable y coercitivo. 5. Legitimidad con base en la presencia de la fuerza y represión explícita. 6. Limitación total de libertad. 7. Manejo estratégico y confidencial de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática centralizada y excesivamente jerarquizada con soporte técnico. 2. Toma de decisiones en la búsqueda del control mediante la fuerza. 3. Uso de la técnica como necesidad para el sustento del control mediante la tecnificación de vías coercitivas. 4. Marco legal sostenido en bases autoritarias, forzadas y manipuladas. 5. Legitimidad con base en la manipulación. 6. Carencia de pluralismos, existencia totalitaria. 7. Manejo estratégico y confidencial de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No puede existir. 2. Contradicción de toma de decisiones forzadas. 3. Extrema represión. 4. Regreso a burocrática.

* Elaboración propia.

CUADRO 5
TENDENCIA DECISORA EN UNA DICTADURA CAPITALISTA*

TENDENCIA REGIMEN	BUROCRATICA	RECIPROCIDAD	TECNOCRATICA
DICTADURA CAPITALISTA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática centralizada racional, jerarquizada. 2. Toma de decisiones manipuladas por el dictador. 3. Uso de la técnica como auxiliar de la manipulación. 4. Marco legal estable acorde con los intereses del dictador. 5. Legitimidad con base en la presencia y popularidad del dictador. 6. Pluralismos de organizaciones públicas y privadas controladas por el dictador. 7. Manejo controlado y manipulador de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática centralizada racional con soporte técnico. 2. Toma de decisiones fusionadas entre los intereses del dictador y el interés general. 3. Uso de la técnica como intermediario. 4. Marco legal estable y nivelación entre estancamiento y autoajustamiento. 5. Legitimidad mediante cumplimiento de algunos objetivos del sistema. 6. Pluralismos de organizaciones públicas y privadas controladas por el dictador. 7. Manejo controlado y manipulador de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración tecnocrática centralizada pero no funcional por reminiscencias burocráticas. 2. Toma de decisiones difusas. 3. Uso de la técnica como manipulador y sostén de estabilidad. 4. Búsqueda de un marco legal autoajustable. 5. Legitimidad con base en el cumplimiento de objetivos que busquen ser óptimos pero populares, (riesgo en contradicción y regreso a reciprocidad). 6. Mayor presión y crecimiento de los pluralismos, pero con consentimiento y control oculto de la autoridad. 7. Manejo inteligente y manipulador de la información.

* Elaboración propia.

CUADRO 6
TENDENCIA DECISORA EN UNA DICTADURA SOCIALISTA*

TENDENCIA REGIMEN	BUROCRÁTICA	RECÍPROCIDAD	TECNOCRÁTICA
DICTADURA			
SOCIALISTA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática centralizada y jerarquizada. 2. Toma de decisiones con relación a un ideal supuesto o mentira forzada y sostenida por la presencia y uso de la violencia. 3. Uso de la técnica como vía para el sometimiento. 4. Apropiación total e impuesta del marco legal por parte del Estado o dictador; tendencia totalitaria. 5. No existe legitimidad y hay uso del terror. 6. No hay libertad ni pluralismos. 7. Manejo controlado, confidencial e intimidante de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regresa a dictadura burocrática, pero con la característica de inclinaciones revolucionarias por exceso de represión y falta de legitimidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No puede existir, no se podría desarrollar. 2. Regreso a tendencia burocrática.

* Elaboración propia.

CUADRO 7
TENDENCIA DECISORA EN UNA DICTADURA MILITAR*

TENDENCIA REGIMEN	BUROCRÁTICA	REVOLUCIONARIA	TECNOCRÁTICA
DICTADURA			
MILITAR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración burocrática excesivamente centralizada y jerarquizada. 2. Toma de decisiones forzadas por un orden militar y/o bélico. 3. Uso de la técnica como sostén militar. 4. Inexistencia de un marco legal estable, Estado totalitario. 5. Legitimidad con base en la condición bélica. 6. No hay libertad. 7. Manejo controlado, confidencial, estratégico e intimidante de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regresa a tendencia burocrática, tendencias a la revolución y/o guerra por acciones estatales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No puede existir.

* Elaboración propia.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Mi interés de observar teóricamente a la administración como sistema reside en el hecho que es más que necesario entender la concepción sistémica de la administración, si se quería comprender las ejecuciones del orden burocrático o las mismas del tecnocrático. Por eso se ubicó la categorización y funcionalidad de sistemas, ya que un sistema se refleja por su ambiente y más que nada por su información; al tener estas dos, su operatividad es acorde con el manejo y solución de procesos característicos de un sistema.

La administración es un sistema con procesos y unidades características y por eso su ambiente e información son expuestos en una funcionalidad racional, una racionalidad que busca la perfección, así es, la perfección, pero no para vanagloria, sino se busca por la importancia de su ambiente; de la administración dependen demasiados sistemas, (dejando de hablar funcionalmente, dependen demasiadas instituciones, familias e individuos, en sí, depende una nación), por eso la administración debe ser perfecta y no buscar disfuncionalidades y menos solventarlas.

Es por lo que primero se hizo una aproximación a un entendimiento de lo que es racionalidad, al principio no se cubrió totalmente y esto fue a propósito, ya que la racionalidad no puede ser entendida si no se conocen las causas o motivos que la hacen surgir, estas causas se materializan en lo que se llama organización; claro está que no se puede discernir independientemente a la organización del sistema, puesto que la organización representa un enfoque sistémico, un conjunto de elementos comunes para bien del sistema y para mejoría de sus ejecuciones.

La administración es un sistema concreto, pero no cerrado, con interacción con otros sistemas, pero la administración es un sistema que ejecuta decisiones de las cuales dependen otras decisiones.

Dentro de estas primeras aproximaciones al estudio, también se ubicó al gobierno como un sistema administrativo que refleja las ejecuciones de un Estado, pero el gobierno entendido en su condición única de poder ejecutivo, donde el sistema administrativo estatal ha de reflejar sus ejecuciones hacia el ambiente. A fin de cuentas el sistema de ejecución decisora estatal es una organización llamada gobierno. Entonces: ¿Cómo se va a prescindir de la racionalidad donde un instrumento de ejecución de decisiones debe buscar la mejor vía posible y superarse acorde con un ambiente que es cambiante? Imposible, la perfección es la finalidad y el mejoramiento es el medio.

Una de las más importantes conclusiones es que la decisión es punto medular en las ejecuciones de un sistema; es el reflejo del cómo se llevó tal funcionalidad y que tal resultan los esfuerzos para mejorar.

La toma de decisiones de la administración estatal debe ser racional, sobre todo en una administración sistemática donde las ejecuciones expuestas implican conexión con otros sistemas en los cuales depende el factor humano.

Tal racionalidad es un comportamiento, una condición implícita al actuar administrativo, pero claro está, hay otros sistemas que tienen relación con el nuestro y no pueden pasar desapercibidos; pero tampoco deben de ser impuestos o sometidos en torno de la especificidad de cada uno, por eso el sistema político que tanta relación tiene con el sistema administrativo fue expuesto y ubicado, pero en nada se tiene una dependencia o una imposición del uno sobre el otro, deben ser autónomos y funcionar acorde con sus prioridades en conexión con su ambiente.

Es así que llego a una primera conclusión general; en el que el sistema administrativo de ejecución estatal debe buscar la perfección y el mejoramiento por

ser un sistema del cual dependen demasiados individuos e instituciones, u otras categorías de agrupación, ya sea económica, política, social o cultural; en sí del sistema administrativo estatal depende la armonía y plenitud de un desarrollo óptimo de vida.

Y por supuesto, el sistema administrativo busca la racionalidad para evitar el error y no afectar a otros sistemas; por eso el uso de la información es sumamentepreciado para evitar disfuncionalidades, siendo así que esta racionalidad será reflejada en instrumentos específicos de ejecución decisora; pero con el cuidado de manejar esta idea, ya que para nada el instrumento de ejecución decisor es lo mismo que el sistema administrativo de ejecución estatal, el instrumento sirve a la función sistémica racional de la administración: el instrumento representa la concreción de la búsqueda de racionalidad y perfección.

2. Otro punto importante para la segunda conclusión de esta tesis es la funcionalidad de la burocracia como instrumento de ejecución decisora estatal, ya que el primer capítulo dejó la visión sistémica, organizacional y racional de la administración; por lo tanto tal visión siguió estando implícita en funciones de cada instrumento.

Obvio que la burocracia responde a un sistema administrativo racional, que es una organización, maneja información y debe ser funcional.

Aun así se explicó porqué la burocracia responde a tal orden, no es propio dejar las funciones de la burocracia en lo ya expuesto sistemáticamente, se tuvo que aterrizar en los porqués y cómo; esto quedó claramente expuesto en saber desde dónde apareció la burocracia y cómo se fue conformando, se hizo tangible la ubicación del Estado desde su aparición como Moderno, todo esto en virtud de explicaciones históricas y funcionales del actuar burocrático.

Se entendió a la burocracia como organización funcional con manejo de información, búsqueda de mejoramiento y necesidad de tomar decisiones racionales.

Un cambio de sistema administrativo como lo fue del feudal al burocrático, representó el intercambio y a su vez la aparición de nuevos sistemas que se entrelazaron con la administración estatal; tales no respondían a intereses públicos sino privados, esto representado en la burguesía, pero funcionalmente expuesta como sistema económico; las intenciones particulares se fusionaron con ideales ajenos al manejo de la información, ya que la burocracia optó por tener un manejo muy cuidadoso pero oculto de la información.

Apareciendo la burocracia como una organización que maneja la información ordenada y jerárquicamente, con un respaldo inigualable: —el marco jurídico— el derecho administrativo y la normatividad específica del actuar burocrático, esto condicionó los quehaceres legales y funcionales de la administración en el Estado Moderno.

La racionalidad administrativa se fusionó con la racionalidad jurídica creando un solo actuar: el orden administrativo en el cual el Estado y más específicamente su instrumento de ejecución decisor respaldaba su actuar.

Así la toma de decisiones administrativas-estatales llegaron a ser ordenadas, jerárquicas y autoritarias, o sea, impuestas en el marco que la ley cubre.

Tal racionalidad presiona, tensa y somete de manera explícita al sistema y al ambiente, forzando el acontecer diario de las ejecuciones administrativas, incluso podría decirse que tal racionalidad responde a un sistema cerrado, ¡pero la administración no lo es!, y por eso aparece e insta una de las contradicciones más fuertes de la burocracia:

A mayor rigidez, mayor presión pero mayor dependencia de la inexistencia de la incertidumbre; el sistema social y el político son inciertos, ¡no pueden ser predecibles!, entonces ¿cómo suponer la inexistencia de la incertidumbre? ¿Cómo actuar funcionalmente si se hacen indiferentes las variaciones externas con base en una rigidez normativa? No se puede; teniendo entonces que al no obtener los

resultados deseados, la necesidad de mayor normatividad crea presión y rigidez para buscar la solvencia de los resultados.

La burocracia sólo busca sostenerse y no mejorarse; hace inútil la búsqueda de aprendizaje y perfeccionamiento.

Entonces tal intencionalidad normativa cierra las vías externas en donde otros sistemas cortan su interacción con el sistema burocrático, pero la burocracia se supone legítima y legal, aunque el espesor disfuncional es inmenso y el estancamiento de ejecuciones administrativas no se vuelve óptimo, tal vez sea racional, pero no es óptimo y esa no es la intención del sistema administrativo de ejecución estatal.

Por eso la burocracia opera en el marco de lo posible pero no de lo óptimo, una limitación de conformar decisiones que no alteren reglas jerárquicas y rigidez y se opta por una toma de decisiones muy limitada, ya que por tal contradicción funcional, se crean otras contradicciones al interior en operatividad, como en la relación de mandos y subordinados o el ascenso de jerarquía.

Mi segunda conclusión hace ver que la burocracia es disfuncional y ajena a los propósitos del sistema administrativo de ejecución estatal, se aleja de un propósito racional en optimización del manejo de la información y resolución de sus procesos internos acorde con la incertidumbre externa.

La burocracia no puede aprender, sólo se ajusta y se neutraliza en intenciones de toma de decisiones por la misma necesidad de ajustarse a un marco normativo.

Aquí cabe mencionar que en ningún momento se pone en duda la funcionalidad del Derecho como sistema jurídico, esa es otra competencia y especificidad de otro sistema; pero sí se enfoca dentro del sistema administrativo la rigidez normativa de las ejecuciones decisora, no se debe mal interpretar la funcionalidad del sistema legal como tal, no es la intención de esta tesis.

Pero el actuar administrativo responde a un marco jurídico específico normativo (derivado del sistema legal, pero infiriendo en el sistema administrativo, aquí las fronteras sistémicas dividen la competencia de cada sistema), en donde se ejecuta acorde con un orden, jerarquía y legalidad; es así que el orden, jerarquía y legalidad implícitos en la toma de decisiones administrativas desarrollan las contradicciones en funcionalidad y aprendizaje.

La rigidez normativa no le sirve a la administración, entonces si la operatividad y funcionalidad de la burocracia es la rigidez y el control normativo: ¿Cómo va a ser la burocracia un sistema administrativo funcional?

Así por esta parte concluyo que la burocracia: no refleja las intenciones de un instrumento de ejecución decisor que busque el perfeccionamiento y aprendizaje tanto de ella como de su ambiente.

Pero la racionalidad administrativa se dio cuenta de esto, ya que de la burocracia misma sale su expresión antagónica, un sistema de ejecución decisora que no jerarquiza, no somete mediante el control o autoridad, donde la información es el elemento común y todos la necesitan para desarrollar una excelente toma de decisiones: la tecnocracia.

Por supuesto: la burocracia dejó las bases o intenciones de buscar una especialización en el manejo de información y toma de decisiones, la raíz tecnócrata aparece a lo largo de tal intencionalidad burocrática.

Muy importante fue ver el cambio que la burocracia expuso en su tiempo, no conocemos a nadie que nos explique vivencialmente el cambio del Estado Absoluto al Estado Moderno: pero sí tenemos libros; ahora en pleno siglo XXI, sí conocemos la realidad, independientemente de libros, es una realidad dinámica y con un manejo inmenso de la información, la cual se respalda en el uso de la ciencia y tecnología: la racionalidad del sistema administrativo de ejecución estatal hizo ver que era

necesaria la adopción de la ciencia y tecnología para cumplir con sus intenciones de perfeccionamiento.

Pero la racionalidad misma se perfeccionó al ver que la capacidad de autocorregirse y aprender estaban latentes, por eso la racionalidad dejó de ser y se convirtió en racionalización.

El sistema administrativo de ejecución estatal, se expone libre en determinar el uso y manejo óptimo de la información.

Las bases mismas del origen tecnocrático exponen su realidad funcional, la búsqueda de la mejor vía posible, aprovechando las realidades de cada uno de los sistemas, ya sean de producción, económicos, políticos y administrativos; la tecnología sirvió de apoyo y sustento para el mejor desempeño de la capacidad administrativa que debe llevarse, una seria actitud de compromiso y optimización del sistema que busca su perfeccionamiento: en sí, es una estabilización de lo que siempre ha buscado el sistema y de lo que también busca la tecnología.

De esta manera la toma de decisiones se vuelve un sistema de racionalización de las ejecuciones, las cuales deben ser decididas por el administrador en su mejor manejo y capacidad de uso de información, nada más se pide que sea un administrador preparado, que responda a la exigencias que el sistema administrativo requiere, un administrador que utilice de manera óptima la información; por eso debe estar especializado, para tener capacidad y utilidad total de la información

Se ubicó también el actuar de administrador a diferencia del político, con la misma lineación con base en la condición única del sistema administrativo, y especificando la realidad específica del administrador en el sistema decisor tecnocrático.

Todo el seguimiento de la tesis se manifestó en las tendencias estatales de ejecución decisora que hicieron ver ciertas particularidades; la primera reside en que la burocracia optó por un mayor y a veces exagerado control de la información, lo

cual en la tecnocracia no sucede; segundo, que el marco legal rígido de la burocracia no es igual en la tecnocracia, y esta diferencia permite mayor expansión de descentralización y libertad en el manejo de la organizaciones plurales.

Pero para entender totalmente los puntos, parece irónico que la tendencia tecnocrática es la única que se respalda en una democracia como exigencia única; ya que en regímenes no democráticos y totalitarios la burocracia sigue operando, mientras que la tecnocracia por su esencia misma no puede desarrollarse.

3. Es así que llego a mi tercera y última conclusión: la tecnocracia es el instrumento de ejecución decisora por parte del Estado que busca la perfección en la toma de decisiones y obtiene mejores y óptimos resultados, ya que la racionalización permite la capacidad de aprendizaje y corrección simultánea, lo cual no entorpece su funcionalidad con el ambiente u otros sistemas.

La tecnocracia se autocuestiona, se replantea y se reinventa en la necesidad de búsqueda de optimización y ejecución en las decisiones, lo cual la hace constante y dinámica acorde con el dinamismo externo al cual está expuesta.

Por lo que la tecnocracia responde solamente a la democracia, respaldando el uso óptimo y global de la información.

La tecnocracia es un instrumento de ejecución decisor que aprende por sí misma y de su ambiente, busca el conocimiento y aprovechamiento total de la información y toma decisiones racionalizadas que permiten la mejor operatividad del sistema administrativo.

Y por supuesto: la tecnocracia enfatiza y le da importancia al administrador en la capacidad de tomar decisiones y ejecutar las mismas sin estar subordinado a ideologías o intereses ajenos a la funcionalidad y optimización de resultados.

La tecnocracia como instrumento administrativo estatal de ejecución decisora, supera las disfuncionalidades burocráticas y busca su establecimiento como el instrumento excelente de ejecución estatal, siendo más funcional, racionalista e inteligente.

Por último: su intención de perfeccionamiento administrativo la hace replantearse y retroalimentarse, y es en la misma intención que no se concibe como perfecta, pero eso la acerca demasiado a tal.

La administración de la era tecnológica expresa el perfeccionamiento del fin mediante la racionalización de tal, la transición no se supone inmediata, pero va expresándose en acciones determinadas —patrones los cuales puede haber un sin fin—, pero son patrones, imágenes de lo que la administración tecnológica entrevé, algunos son ya realidades otros no, pero sería muy apresurado y aventurado dar por hecha una transición que representa una firmeza en la perfección de fines y haría peligrar la temporalidad de lo expuesto.

Esta tesis se sustentó en la teoría para presentar tales deducciones, pero a fin de cuentas el tiempo y la historia serán los únicos jueces que decidan la vigencia; la práctica sólo depende del transcurso histórico que enjuicia las ideas, teorías y paradigmas existentes de una época a otra, a veces se quedan, a veces cambian; esta tesis argumentó, expuso y explicó porqué habrá de ser lo segundo.

Y así, me permito hacer una última reflexión:

- Parece haber una incredulidad tanto intelectual como institucional al decir que la burocracia debe y habrá de desaparecer; las mismas incredulidades sobrevinieron cuando se dijo que el absolutismo iba a desaparecer.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. ABELL, P. *The Many Faces of Power and Liberty*, American Review of Sociology, 1977.
2. ABELL, P. *Games in Networks: A Sociological Theory of Voluntary Associations*, American Review of Sociology, 1989.
3. AGUILAR VILLANUEVA, F. *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1985.
4. AGUILAR VILLANUEVA, F. *El Futuro del Estado-Nación*, México, cuadernos de debate, Fundación Colosio.
5. ANDERSON, P. *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI, 1980.
6. BACON, F. *Escritos Pedagógicos*, México, UNAM, F.F y L, 1986.
7. BARNARD, C. *The Functions of the Executive*, Cambridge, USA, Harvard University Press, 1982.
8. BERNAL, J.D., *La Ciencia en la Historia*, México, Nueva Imagen, 1981.
9. BLAU, M. and W. Richard Scott, *Formal Organizations*, Londres Routhledge & Kegan Paul. Ltd., 1970.
10. BOBBIO, N. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1982.
11. BOBBIO, N. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, Breviarios, 1992.
12. BOUDON, R. *Subjective Rationality and the Explanation of Social Behavior*, Oxford, Clarendon, 1989.
13. BRAUDEL, F. *La Dinámica del Capitalismo*, México, FCE, 1994.
14. CÁNDIDO DE DELMASES, *Ignatius of Loyola, His Life and His Work*, St Louis Institute of Jesuit Sources, 1985.
15. CANETTI, Elias. *Crowds and Power*, New York, Farrar Straus Giroux, 1962.
16. CARELW. Van der Merve, *Física General*, México, McGraw Hill, Serie Schaum, 1969.

17. CARRILLO CASTRO, A. *La Reforma Administrativa en México*, México, INAP, 1973.
18. COLMAN, J. *Social Theory, Social Research and a Theory of Action*, American Journal Society, Harvard University Press, 1986.
19. CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, 1963.
20. CROZIER, M. *The Crisis of Democracy*, New York University Press, 1975.
21. CYERT y MARCH. *A Behavioral Theory of the Firm*, New York Free Press, 1985.
22. DENZIN, N. *Reading Rational Choice Theory*, New York, Free Press, 1990.
23. DESCARTES, R. *Discurso del Método; Meditaciones Metafísicas, Reglas para la Dirección del Espíritu*. México, Porrúa, 1981
24. DOMENICO, F. *Tecnocracia en Norberto Bobbio*, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1981.
25. DUHALT KRAUSS, M. *La Administración de Personal en el Sector Público; Un Enfoque Sistémico*, México, INAP, 1974.
26. DUNSIRE, A. *Administration: The Word and the Science*, Londres, Martín Robertson & Co., Ltd., 1973.
27. EASTON, D. *Esquema para el Análisis Político*, Amomortu, Buenos Aires, 1969.
28. EASTON, D. *Política Moderna*, México, Letras, S.A., 1968.
29. EASTON, D. *A Systems Análisis of Political Life*, New York /John Wiley & Sons, Inc., 1965.
30. EFIMOV, A. *Historia Moderna de 1642 a 1918*, México, Grijalbo, 1968.
31. ELIAS, N. *History of Manners*, New York, Pantheon, 1978.
32. ELIAS, N. *The Court Society*, New York, Pantheon, 1983.
33. FAYOL, H. *General and Industrial Management*, Londres, Pitman and Sons, Ltd. 1972.
34. GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y Tecnocracia*, México, Alianza, 1992.
35. GOODNOW, F.J. *Politics and Administration*, New York, Mac Millan Inc., 1990.
36. GUERRERO, O. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981.
37. HABERMAS, J. *Ciencia y Técnica como Ideología*, México, REI, 1996.

38. HABERMAS, J. *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon, 1973.
39. HABERMAS, J. *Toward a Rational Society*, London, Heinemann, 1974.
40. HILL, Michel J. *The Sociology of Public Administration*, London, Weindenfeld and Nicolson Ltd., 1972.
41. HINDESS, B. *Choice, Rationality and Social Theory*, London, Urwin, Hyman.
42. HOBSBAWN, E. *Las Revoluciones Burguesas*, México, Quinto Sol, 1982. 2 tomos.
43. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM, *Pensar la Política*, Compilación, 1990.
44. JACOBY, H. *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI, 1972.
45. JOHNSON. *Administración por Proyectos*, Harvard Bussines Review, 1976.
46. JOURNAL OF POLITICS. "Is Easton's systems-parasitence framework useful: A research note", *Journal of Politics*, Volume 34 (1), February 1972.
47. KAHNEMAN, D. *Prospect Theory, An Analysis of Decision Under Risk*, *Econometrica*, 1979.
48. KOSMINSKY, E.A. *Historia de la Edad Media*, Argentina, Futuro, 1960.
49. KOONTZ y O'DONNELL. *Curso de Administración Moderna*, México, Mc Graw Hill, 1979.
50. KREPS, D. *Game Theory and Economic Modelling*, Oxford University Press, 1990.
51. LAVAU, G. *Le système politique et son environnement*, *Revue Francaise de Sociologia*, Volume 11, 1970-71.
52. LENIN, V.I. *El Estado y la Revolución*, Obras XXVII, Buenos Aires, Cartago, 1970.
53. LINK, A. (comp.). *The Papers of Woodrow Wilson*, New Jersey, Princeton University Press, 1968.
54. LUHMAN, N. *Politische Theorie mi Wohlfahrtsstaat*, Munich, Olzog, 1981.
55. MARCUSE, H. *El Hombre Unidimensional*, México, Joaquin Mortiz, 1968.
56. MARCH, J. y SIMON, H. *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel, 1969.
57. MARX, C. *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Moscú, Progreso, 1970.
58. MEYNAUD, J. *La tecnocracia: ¿Mito o Realidad?*, Madrid, Tecnos, 1968.
59. MIJAILOV, M.I. *La Revolución Industrial*, Argentina, Catargo, 1970.

60. MILLER, J. *Living Systems: Basic Concepts*, Behavioral Science, Vol. 10, 1965.
61. MORENO, B. "La Ingeniería de Sistemas", Revista de Administración Pública, 31-32, México, 1977.
62. OLMEDO, R. Revista Mexicana de Ciencia Política #78.
63. OSSOWSKI, S. *Estructura de Clases y Conciencia Social*, Barcelona, España; Ediciones Península, 1969.
64. PARKER, R.S. and V. Subramaniam. "Public and Private Administration", International Review of Administrative Sciences, Volume 30, 1990.
65. PARSONS, T. *Toward a General Theory of Action*, Harvard University Press, 1951.
66. PLUMPTRE, T.W. *Planning, Policy and Management: Private Sector Theories and Government Practice*, London, 1993.
67. POLIN, C. *David Easton, ou les difficultés d' une certaine sociologie politique*, Revue Française de Sociologie, Volume II, 1970-71.
68. POULANTZAS, N. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo XXI, 1969.
69. PROKOVSKY, V.S. *Historia de las Ideas Políticas*, Buenos Aires, El Ateneo, 1957.
70. ROUSSEAU, J.J. *Obras Selectas*, Madrid, Aguilar, 1959.
71. SCHMITT. *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
72. SIMON, H.A. *Administrative Behavior a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, N.Y., Mac Millan, 1976.
73. TAYLOR, F. *Principios de la Administración Científica*, México, Herrero, 1971.
74. TERRY y FRANKLIN. *Principios de Administración*, México, CECSA, 1985.
75. THOREZ, M. *La Revolución Francesa*, México, Grijalbo, 1968.
76. UVALLE, R. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Tesis para optar el grado de Doctor en Administración Pública, F.C.P y S, UNAM, 1991.
77. VOLODIN, A. *Las ideas revolucionarias de los siglos XVIII y XIX*, Buenos Aires, Cartago, 1970.
78. VOLTAIRE, F. *Diccionario Filosófico*, México, Diana, 1976.
79. WEBER, M. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1982.

80. WEBER, M. *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, México, Premia, 1979.
81. WEBER, M. *El Político y el Científico*, México, Diálogo Abierto, 1995.
82. Woodrow, W. *El Estudio de la Administración*, tomado de la Revista del 25° Aniv. del INAP, México, 1955-1980.