



# DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

A-F

Coordinación: Mario Martínez Silva

Compilación y Síntesis: Antonio Bayona,  
Alfredo Castillo Rojas, Julieta Guevara,  
Pedro Jiménez, Eduardo Medina,  
María Teresa Moheno Peralta,  
Francisco José Muro y Roberto Villarreal.



**Ideas · Técnicas · Autores**

Ensayo de  
un

# **DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**A-F**

**Coordinación: Mario Martínez Silva**

**Compilación y Síntesis: Antonio Bayona,  
Alfredo Castillo Rojas, Julieta Guevara,  
Pedro Jiménez, Eduardo Medina,  
María Teresa Moheno Peralta,  
Francisco José Muro y Roberto Villarreal.**

**Ideas - Técnicas - Autores**

## I N D I C E

## A

Abenjalaldún .....	3	Almond, Gabriel .....	114
Abrogación .....	4	Althusser, Louis .....	114
Absolutismo .....	5	Amortización .....	116
Abstencionismo .....	5	Amparo .....	116
Abuso de Funciones .....	6	Amnistía .....	116
Acción Directa .....	7	Analogías .....	117
Acción Política .....	7	Anarquismo .....	117
Actitud Política .....	7	Anomia .....	119
Actitud, Escalas de .....	8	Anthony, Robert .....	120
Actitudes, Estudios de .....	9	Anticlericalismo .....	121
Actividad Subversiva .....	10	Antropología Política .....	121
Activista .....	10	Apoliticismo .....	122
Activismo .....	10	Appleby, Paul .....	122
Activo .....	11	Aprendizaje, Teoría del .....	125
Acto Administrativo .....	12	Aquino, Santo Tomás de .....	127
Acto de Gobierno .....	13	Arbitraje .....	128
Acto Legislativo .....	13	Arena .....	129
Acto Reglamentario .....	13	Argyris, Chris .....	129
Actor Político .....	14	Aristocracia .....	132
Adhoceracia .....	14	Aristóteles .....	132
Administración, Teoría y Práctica (Ar- tículo) .....	15	Arribista .....	135
Administración Científica .....	32	Aron, Raymond .....	135
Administración Local .....	37	Arqueo .....	137
Administración, Principios de .....	42	Auditoría Administrativa .....	137
Administración, Sociología de la .....	46	Auditoría Contable .....	140
Administración Pública (Artículo) .....	47	Autocracia .....	141
Administración Pública Comparada .....	71	Autocrítica .....	141
Administración Pública, Nueva .....	72	Autogestión .....	141
Administración Pública, Teoría de la (Artículo) .....	73	Automatización .....	142
Agente Provocador .....	112	Autoridad .....	143
Agitador .....	112	Autoridad, Aspectos Administrativos .....	143
Agustín, San .....	112	Autoritarismo .....	145
Alcalde .....	113	Axiología Política .....	146
Almacenamiento .....	113	Axioma .....	146
		Ayuntamiento .....	146
		Azar, Técnica de elección al .....	146

# VI

## B

Babuvismo .....	149
Bakke E., Wight .....	150
Bakunin, Mikhail A. ....	151
Balance General .....	152
Balanza de Pagos .....	153
Barnard, Chester I. ....	153
Base .....	156
Bendix, Reinhard .....	156
Bennis, Warren G. ....	157
Bentham, Jeremy .....	159
Bernstein, Eduard .....	160
Blake, Robert R. ....	161
Blanquismo .....	164
Bloque de Competencia .....	164
Bodino, Juan .....	164
Boicot .....	165

Bonald, Louis de .....	166
Boom .....	167
Botín, Sistema de .....	167
Boulding, Kenneth .....	168
Brecht, Arnold .....	170
Brown, Wilfred .....	171
Bryce, James .....	172
Burguesía .....	173
Burke, Edmund .....	173
Burnham, James .....	174
Burns, Tom .....	176
Burocracia (Artículo) .....	179
Burocracia, Sociología de la .....	199
Burocratismo .....	201
Burocratización .....	201

## C

Cabildear .....	203
Cabildo .....	203
Caciquismo .....	204
Caja, Flujo de .....	204
Caja Negra, Técnica de la .....	204
Calidad, Control de .....	205
Calvino, Juan .....	205
Cámara Alta del Parlamento .....	206
Cámara Baja del Parlamento .....	206
Cambio Social .....	207
Camarilla .....	207
Cameralistas .....	208
Camino Crítico, Método del (CPM).....	208
Campaña Electoral .....	212
Campos, Teoría de los .....	212
Canibalismo Político .....	212
Canonjía .....	212
Capacidad Administrativa .....	212
Capacitación .....	213
Capital .....	217
Capitalismo .....	218
Capitalismo de Estado .....	223
Capitalismo Dependiente .....	224
Capitalismo Monopolista .....	226

Carisma .....	226
Carlyle, Thomas .....	227
Cartwright, Dorwin .....	227
Casos, Método de estudio de .....	229
Catolicismo Social .....	229
Caucus .....	230
Caudillismo .....	230
Causación Múltiple .....	230
Célula .....	230
Censura .....	231
Centralismo Democrático .....	232
Centro .....	232
Cero Base, Presupuesto .....	232
Cesarismo –Bonapartismo .....	233
Cibernética .....	233
Cicerón .....	236
Ciencia Política (Artículo) .....	239
Ciencias Praxiológicas (Policy Sciences)	246
Circunscripción .....	247
Ciudadanía .....	247
Ciudadano .....	247
Cívico .....	248
Civismo .....	248
Clase Dirigente .....	248

Clase Media .....	248	Concepto .....	282
Clase Obrera .....	249	Concesión de Servicio Público .....	282
Clase Política .....	251	Conciencia de Clase .....	282
Clase Social .....	251	Conciliación .....	283
Clasificación .....	253	Concusión .....	284
Clausewitz, Karl Von .....	253	Condiciones Objetivas .....	284
Clisé Político .....	255	Condorcet .....	285
Coacción Social .....	255	Conductista, Enfoque .....	286
Coalición .....	255	Confederación de Estados .....	286
Cociente Electoral .....	256	Conflicto .....	287
Cociente Nacional .....	256	Conflicto, enfoque del .....	287
Coerción .....	256	Conflictos Colectivos de Trabajo .....	288
Cogobierno .....	256	Conflicto de Intereses .....	289
Cogestión .....	257	Conflicto en las Organizaciones .....	290
Cohesión .....	257	Congreso .....	292
Cohortes .....	257	Conscienciación .....	293
Colaboración de Clases .....	257	Consejo de Administración .....	293
Colas, Teoría de .....	258	Consensus .....	293
Cole, George Douglas Howard .....	258	Conservadurismo-Reacción.....	294
Colectivismo – Individualismo, Dicotomía .....	259	Consigna .....	296
Colectivización .....	260	Consolidación del Poder .....	296
Colonialismo.....	260	Conspiración, Teorías de la .....	296
Comités .....	261	Constant, Benjamín .....	296
Comité Ejecutivo .....	263	Constitución .....	297
Comité Político .....	263	Contabilidad.....	298
Compadrazgo .....	263	Contencioso Administrativo .....	300
Comparativo, Análisis .....	263	Contenido, Análisis de .....	300
Competencia .....	264	Contestatario .....	301
Competencia Calculada, Estrategia de la .....	265	Contingencia, Enfoque de.....	302
Complejidad .....	265	Contradicciones Inherentes al Capitalismo .....	306
Comportamiento, Ciencias del .....	265	Contragolpe .....	306
Comportamiento Administrativo .....	266	Contralor.....	306
Comportamiento Electoral .....	267	Contrarrevolución .....	307
Comportamiento Político .....	268	Contrato Colectivo de Trabajo .....	307
Comportamiento Político, Análisis del..	269	Contrato Social, Teorías del .....	308
Compra, Cantidad Económica de la.....	270	Control Administrativo .....	308
Compras .....	270	Control, Tramo de .....	312
Comunicación, Enfoque de la .....	273	Control Social .....	314
Comunicación Administrativa .....	274	Convención .....	315
Comunicación de Masas .....	277	Convergencia, Teoría de la .....	316
Comunicación Política .....	279	Cooperativismo .....	317
Comunidad, Control de la (Juntas de Vecinos) .....	279	Cooptación Administrativa .....	318
Comunidad, Enfoque del desarrollo de la .....	280	Cooptación Política .....	318
Comunismo .....	280	Coordinación Administrativa .....	318
Comunismo Nacional .....	281	Corporativismo .....	321
Concepción del Mundo (Weltanschauung) .....	282	Correlación .....	322
		Corrupción .....	322

## VIII

Costo .....	325	Crozier, Michel .....	331
Costo / Beneficio, Análisis del .....	326	Cuadro Político .....	332
Costo / Efectividad, Análisis del .....	327	Cuenta Pública .....	332
Coyuntura .....	329	Cuestionario .....	333
Crisis .....	330	Culto, a la Personalidad .....	333
Crisis Gubernamental .....	330	Cultura Política .....	333
Crisis Ministerial .....	330	Cuota Electoral .....	334
Crisis Social .....	330	Cuotas, Elección de las .....	334
Cristianos, por el Socialismo .....	331	Curul .....	335

## D

Dahl, Robert .....	337	Derecho Público .....	364
Dante Alighieri .....	338	Derechos Fundamentales .....	365
Dardanismo .....	339	Dejchos Políticos .....	366
Debate Político .....	339	Desarrollismo .....	366
Decisión, Árboles de .....	339	Desarrollo .....	367
Decisiones, Toma de (Aspectos Administrativos) .....	340	Desarrollo, Administración para el .....	370
Decisiones, Toma de (Aspectos Políticos) .....	343	Desarrollo, Estudios del .....	371
Decreto .....	346	Desarrollo Administrativo .....	371
Dedocracia .....	346	Desarrollo de Ejecutivos .....	374
Defacto .....	346	Desarrollo Económico .....	376
Déficit .....	346	Desarrollo Organizacional (D. O. ) .....	376
Definición .....	346	Desarrollo Político .....	378
Definición Operacional .....	347	Descentralización-Centralización .....	381
Delegación .....	347	Desconcentración Administrativa .....	386
Delegación Administrativa .....	347	Desestabilización .....	389
Delegación de Poderes .....	349	Desnacionalización .....	390
Delfi, Método .....	350	Desobediencia Civil .....	391
Delito Político .....	350	Despacho .....	392
Demagogia .....	350	Despotismo .....	393
Democracia .....	351	Deutsch, Karl, W. ....	393
Democracia Cristiana .....	355	Diagramas .....	394
Democracia Sindical .....	357	Dialéctica .....	412
Democratización .....	357	Dicotomía Política - Administración .....	413
Departamentalización .....	357	Dictadura .....	413
Dependencia .....	360	Dictadura del Proletariado .....	415
Depreciación .....	360	Diferenciación Social .....	415
Derecho Administrativo .....	361	Dimock Marshall, E. ....	417
Derecho Constitucional .....	361	Dinámica de Grupos .....	420
Derecho Divino de los Reyes .....	361	Diputado .....	422
Derecho Electoral .....	362	Dirección Administrativa .....	422
Derecho Fiscal .....	362	Dirigismo .....	430
Derecho Natural .....	362	Disciplina de Partido .....	431
		Dispersión .....	431

Distribución .....	431
Distribución, Canales de .....	431
División .....	432
División de Poderes .....	432
División del Trabajo .....	434
Djilas, Milovan .....	435
Dogmatismo .....	436

Dominación .....	436
Dominación, Formas de .....	437
dominio Público .....	438
Downs, Anthony .....	439
Dror, Yehzekel .....	441
Drucker, Peter F. ....	443
Duverger, Maurice .....	446

## E

Easton, David .....	449
Eclético, Enfoque .....	450
Eclecticismo .....	450
Ecología de la Administración Pública .....	451
Economía Concertada .....	451
Economía Planificada .....	452
Economía Política .....	452
Económico, Enfoque .....	453
Economismo .....	453
Edil .....	454
Efectividad-Eficacia .....	454
Eficacia Política .....	455
Eficiencia .....	456
Eficiencia en la Administración Pública .....	457
Ejecutivo. Poder .....	461
Elecciones (Artículo) .....	469
Electoral, Sistema .....	475
Electorero .....	475
Elites .....	475
Elites, Circulación de las .....	477
Emerson, Harrington .....	478
Empatía, (Empathy) .....	479
Empresa, Sociología de la .....	480
Empresa Pública, La (Artículo) .....	481
Empréstito .....	515
Encuesta .....	516
Enmienda Constitucional .....	517
Engels, Federico .....	518
Entrevista .....	519
Entropía Social .....	520
Equidad .....	520
Equilibrio, Análisis del Punto de .....	520
Ergonomía .....	522
Eseño .....	522
Escenario .....	522
Espacio, Distribución del .....	523

Especialización .....	528
Especialización en las Organizaciones... ..	529
Esquirol .....	530
Estabilidad Política .....	530
Establishment .....	530
Estadística .....	531
Estadístico, Análisis .....	532
Estado .....	533
Estado de Bienestar .....	539
Estado de Derecho .....	539
Estado Gendarme .....	540
Estado de Necesidad .....	540
Estado Federal .....	541
Estado Unitario .....	542
Estados Financieros .....	542
Estados Financieros, Análisis e interpre- tación de .....	544
Estando .....	546
Estándar .....	546
Estatismo .....	547
Estatuto .....	548
Estrategia .....	548
Estructura .....	550
Estructural Funcional, Análisis .....	550
Estructura Conceptual .....	550
Estructuras Mentales .....	552
Estructuras Sociales .....	552
Etzioni, Amitai .....	553
Eurocomunismo .....	554
Evaluación Administrativa .....	555
Evolución .....	561
Exótico .....	561
Ex Post Facto, Prueba .....	561
Excepción, Administración por .....	562
Experimento .....	563
Extremismo .....	564

# X

## F

Fabianismo .....	565	Finanzas .....	584
Factores, Análisis de .....	565	Finanzas Públicas .....	585
Factores de Poder .....	566	Fiscal, Política .....	586
Fascismo .....	566	Fisco .....	586
Fayol, Henri .....	569	Follett, Mary Parker.....	587
Federación .....	571	Formación Económico-Social .....	588
Federalismo .....	572	Formalización .....	589
Felicidad .....	573	Formas .....	589
Feminismo .....	575	Fourier, Charles .....	593
Feudalismo .....	579	Franc-Masonería .....	594
Filibusterismo .....	579	Fraude Electoral .....	594
Filmer, Roben .....	580	Función .....	595
Filosofía Política .....	581	Fuerzas Productivas .....	595
Financiación de la Actividad Política .....	582	Futuro, Investigación del (Futurología) .....	595



## PRÓLOGO

*Todos los diccionarios son incompletos e imperfectos. Incompletos porque a diario aparecen nuevos términos que incluir. Imperfectos porque pretenden definir conceptos a veces ambiguos o controvertidos. Son intentos presuntuosos de algo que nunca podrá acabarse del todo. Sin embargo, los diccionarios proporcionan siempre alguna utilidad a quien carece de un lenguaje; son un instrumento valioso de trabajo y reflexión.*

*El “Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública” trata de presentar el vocabulario más relevante que se utiliza, actualmente, en la teoría y práctica de las funciones gubernamentales y de la actividad política en general. Centra su interés en las teorías, técnicas y autores que describen, explican, analizan el fenómeno político-administrativo, desde la perspectiva de diversas disciplinas: Ciencia Política, Sociología, Administración, Economía, Psicología, Derecho.*

*La extensión que se dedica a cada concepto está en función de su importancia; de modo que puede aparecer una definición escueta o dedicarse todo un artículo ala enunciación de las cualidades y caracteres de un objeto. El conjunto de estos artículos constituye un curso de Ciencia Política y otro de Administración Pública. Así, la consulta puede realizarse conforme a un tema determinado, como en todos los diccionarios; o según un orden de lectura si hay interés en estos cursos.*

*Para la elaboración de este “Ensayo de un Diccionario”, se ha acudido a otros diccionarios especializados de los cuáles se han tomado algunos conceptos; en otras ocasiones se han seleccionado y resumido definiciones de los autores de mayor prestigio; otras aportaciones son fruto del propio esfuerzo. Al final de cada concepto aparecen las iniciales del nombre de la persona que compiló, sintetizó o formuló el concepto correspondiente. Los artículos llevan el nombre del autor al principio del mismo.*

*La obra consta de varios volúmenes. En el último tomo se ofrece una bibliografía básica y una guía de lectura para los interesados en seguir los cursos citados, así como para hacer referencias cruzadas de términos relacionados.*

*El presente trabajo es resultado del entusiasmo de un grupo de universitarios, casi todos ellos profesores y egresados de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, bajo los auspicios de Alfredo Castillo Rojas, actual presidente del Consejo Directivo del Colegio que agrupa a los profesionales de la Licenciatura mencionada. Rafael de Antuñano, Excer Hernández, José Luis Acosta y Ma. Teresa Ortega estuvieron al cuidado del cotejo de originales y del trabajo de impresión.*

*Mario Martínez Silva*

*México, D. F. agosto de 1978*



## **ABENJALDÚN** (1332-1406) Árabe.

Obras: *Esencia del Compendio sobre los Principios de la Religión, Guía para los que pretenden aclarar problemas y Autobiografía, Historia.* (Kitab al-Ibar).

La contribución capital de este autor a la historia del pensamiento social, es su nueva ciencia de la cultura.

Abenjaldún demostró, en un argumento dialéctico cuidadosamente estructurado, y mediante el examen de ejemplos históricos elegidos con detenimiento, la necesidad de un cuerpo sistemáticamente organizado de conocimientos racionales sobre la naturaleza y las causas de los hechos auténticos en general y sobre la cultura humana. Y encontró que había dos disciplinas racionales: La Retórica y la Ciencia Política, que trataban de problemas semejantes a los de la nueva ciencia. Pero mientras el propósito último de la Retórica es dominar a las multitudes; y el de la Ciencia Política ordenar la ciudad, la nueva ciencia se ocupará, principalmente, de comprender la naturaleza, encontrar causas de los acontecimientos históricos reales y servir como instrumento para rectificar los informes sobre los mismos; así la ciencia de la cultura contribuirá al fin último de la Ciencia Política, que es el de lograr la perfección en el arte de gobernar.

Los principios sobre los que se construye la nueva ciencia son:

1o. La necesidad de asociación que siente el hombre. (Las pruebas de esta proposición se obtienen de las investigaciones sobre la naturaleza humana y animal, realizadas por la filosofía natural.)

2o. La distribución de la cultura sobre la tierra.

3o. El fundamento físico-geográfico de la cultura: Las zonas benignas y rigurosas y la influencia del clima sobre las características físicas de los seres humanos.

4o. La influencia del clima sobre los hábitos morales del hombre.

5o. Los efectos de la escasez y abundancia de alimentos sobre el cuerpo del hombre y sus hábitos.

6o. Las clases de hombres que perciben lo invisible por disposición natural o por esfuerzo. La explicación que da el autor sobre la profecía, la adivinación, las visiones durante el sueño, la magia, etc., en su estudio, se basa en las propiedades naturales del alma humana. Todos los principios de la ciencia de la cultura de Abenjaldún, derivan de la filosofía natural tradicional.

Su pretensión de que las conclusiones eran naturales, demostrativas y necesarias, se basaba en gran parte, en su idea de que todos los principios de la nueva ciencia tenían estas características.

El objeto de la nueva ciencia era analizar cinco problemas, los cuales estudió de modo genético, analítico y teleológico: “La causa eficiente” de la cultura es la solidaridad social; el principio organizador o “forma” de la cultura es el Estado, y los “fines” del Estado son el bien del gobernante en un mundo presente y el bien de los gobernados en un mundo futuro. Los propósitos son: 1o. La cultura primitiva y su transición a la cultura civilizada; 2o. El Estado; 3o. La ciudad; 4o. Artes prácticas y oficios, y 5o. Las ciencias.

Abenjaldún señaló de modo especial el movimiento típico de la cultura primitiva a la civilizada, que a su vez, decae y vuelve a la primera. RVA

## ABROGACIÓN

Acto que consiste, por parte de una autoridad, en suprimir para el futuro un acto anterior, hecho por ella misma. De esta manera, el parlamento puede votar leyes de abrogación de textos legislativos existentes. En derecho administrativo la abrogación de un acto está subordinando al respeto del paralelismo de las formas y de las competencias. Además, si la abrogación de los actos administrativos, que no han creado derechos en beneficio de los individuos no plantea ninguna dificultad, este no es el caso de otros actos, entre ellos, los actos reglamentarios creadores de derechos individuales que pueden, en general, abrogarse a discreción por sus autores, pero tienen que sujetarse a los casos, condiciones, formas y procedimientos previstos por la ley, para suprimir tales actos.

El *retracto* se diferencia de la abrogación en que constituye a la vez supresión retroactiva de los efectos pasados del acto y la anulación de este acto para el futuro. ACR

## ABSOLUTISMO

Sistema de gobierno en el cual el poder político se concentra en un individuo o grupo, no sujeto a la supervisión o verificación de otros poderes. Aunque el absolutismo ha existido en diversos grados a través de la historia el prototipo del absolutismo moderno fue el sistema de derecho divino de las monarquías, que prevaleció en Europa durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Este sistema se basó en la premisa de que el derecho de los soberanos para gobernar se derivaba directamente de Dios. Conforme a esta creencia, la monarquía era una institución ordenada por la divinidad y los reyes sólo eran responsables ante Dios de sus acciones. En Francia, por ejemplo, Luis XIV, quien se contemplaba a sí mismo como la imagen visible de Dios en la tierra, dio la mejor definición de absolutismo en su frase: "El Estado soy yo". JG

Luis XIV famoso por su frase: "El Estado soy yo".



## ABSTENCIONISMO

En una consulta electoral, la abstención consiste en que los ciudadanos no ejercen su derecho al voto. El abstencionismo, se define por la diferencia entre el número de

electores inscritos en un padrón y el total de votos emitidos. A nivel global, el abstencionismo varía mucho de una a otra consulta electoral, conforme a la naturaleza de la elección, de lo que se encuentre en juego y de las consignas difundidas por los partidos y los grupos. A nivel individual, el abstencionismo es un tipo de comportamiento político estrechamente ligado a la debilidad de participación social. Según Alan Lancelot, más que una actitud formada “vis-á-vis” a la política, se debe considerar el abstencionismo como una norma cultural condicionada por factores sociales. De ahí la dificultad para reducir el número de abstenciones mediante campañas de información o de activación política. ACR

### **ABUSO DE FUNCIONES**

Es la ejecución de un acto indebido, que consiste en sustituir el interés público por el interés privado. Cuando la satisfacción que se busca es un beneficio de tipo material, el abuso recibe el nombre de “corrupción”. Se dice que el titular de un cargo público ha abusado del puesto que desempeña cuando, al perseguir un lucro o beneficio propio en contra del interés público, ha realizado algún acto indebido, o bien cuando se ha abstenido de hacer algo a lo cual estaba obligado.

La corrupción se ve estimulada por cierto tipo de entornos sociales, incluyendo factores políticos, sociales, económicos, administrativos y éticos, tales como las dimensiones, forma y funciones del Estado, el grado de poder que el Estado ejerce sobre sus ciudadanos y su actividad cotidiana, el grado de divisiones sociales y de las divergencias socioeconómicas, los valores y lealtades predominantes, el nivel y la difusión de la educación, la eficacia de la administración y las tradiciones de la función pública.

El medio ambiente más favorable para el desarrollo de la corrupción, se encuentra en las sociedades prósperas que consideran la opulencia como un fin, la competencia como un medio y la ostentación como un valor. La maquinaria del Estado sólo interesa en cuanto ayuda a la promoción de sus propios objetivos, procurando por todos los medios manejar a su antojo el aparato estatal. Para algunos la posibilidad de combatir la corrupción radica principalmente en la opinión pública, pues si ésta está dispuesta a tolerarla nada podrá vencer a la corrupción. En este aspecto, la prensa tiene la misión de guardián vigilante del interés público y la de riguroso exponente de la opinión pública. Otra arma poderosa para luchar contra este mal es la existencia de un poder judicial independiente.

También hay correctivos preventivos y punitivos. Entre los primeros están los códigos sobre responsabilidades de los funcionarios, la selección y formación del personal, la distribución adecuada de las competencias y la debida remuneración para que los funcionarios vivan decorosamente.

En relación a los correctivos punitivos, es importante hacer notar que la opinión pública debe darse cuenta que el gobierno no trata de proteger a un funcionario, así como que exista la certeza por parte de los funcionarios, de que se les va a hacer la debida justicia.

Los países en desarrollo no pueden permitir la corrupción, ya que ésta impide el desarrollo y hace inútiles todos los intentos de planificación. La corrupción viene a favorecer aún más a los ricos y a los privilegiados. La consecuencia más grave es el sentido de frustración, la pérdida del respeto mutuo, el cinismo que inspira por doquier, especialmente entre los jóvenes administradores. La corrupción vicia la política, debilita la administración y mina la confianza pública. ABD

### **ACCIÓN DIRECTA**

Recurso a métodos no políticos, como las huelgas, el sabotaje y la resistencia, violenta o no, contra el gobierno, con el fin de provocar cambios políticos, sociales o económicos; es lo contrario de la acción política. JG

### **ACCION POLITICA**

Utilización de las instituciones políticas para realizar cambios en el orden social y económico. Se opone a la acción directa. JG

### **ACTTUD POLÍTICA**

En su acepción corriente, el término de actitud señala un comportamiento, la manifestación exterior de un sentimiento. Para un psico-sociólogo, todo comportamiento, ya se trate de una conducta (comportamiento activo) o de una opinión (comportamiento verbal), es una respuesta a una situación. La actitud es la variable intermedia que permite explicar el paso del segundo al primero de estos términos. Ni es comportamiento (y por lo tanto no es una opinión aunque muchas veces se empleen cada uno de estos términos en lugar del otro) ni factor de la situación. Ni es respuesta ni "stimulus", sino una disposición o más bien una preparación para actuar de una manera y no de otra.

Al ser variable intermedia, la actitud es, pues, variable hipotética.

Una definición tiene que tomar en consideración estos diversos elementos: la actitud es una disposición, es un principio de organización de los comportamientos en relación con un objeto o una situación, y se forma y modifica en el tiempo. Es una disposición relativamente persistente que tiende a presentar una reacción organizada frente a un objeto o una situación dados.

Se pueden clasificar las actitudes según su origen, su objeto o sus características.

Según su origen se pueden distribuir separando las actitudes individuales, que pueden, por otra parte, ser comunes a varios individuos; de las colectivas, que son las actitudes de un grupo en tanto tal; o según su objeto, distinguiendo las actitudes físicas relativas a elementos no humanos, el clima por ejemplo, de las actitudes sociales relativas a situaciones o problemas sociales o culturales. Estas distinciones no son excluyentes, porque no todas las actitudes sociales son colectivas y viceversa.

Las actitudes políticas son actitudes sociales formadas en relación con situaciones políticas, las que a su vez, constituyen situaciones sociales consideradas con una perspectiva de poder; es decir, de gobierno o de supervivencia de la sociedad.

Las actitudes también se pueden distribuir según sus características. Dos parecen ser fundamentales: la dirección —se puede estar “por” o “contra” el orden establecido, la igualdad política, etc. (en cierta forma es el signo algebraico de la actitud) — y la intensidad —se puede ser más o menos hostil o favorable—. De estas cualidades esenciales, a veces se han deducido características secundarias como la coherencia —ausencia de direcciones contradictorias— o el “relieve” —importancia de la actitud considerada en el campo psicológico del grupo o del individuo. Pero la definición de estas dimensiones está evidentemente unida a la creación de las técnicas de estudio, incluso de medida, de las actitudes.

La actitud, como variable hipotética, no se presta a la observación directa, sino que en cierta forma tiene que ser inducida de sus manifestaciones.

Existen tres maneras de estudiar las actitudes:

a) El estudio extensivo de los comportamientos políticos se hace sobre las diversas formas de expresión de las actitudes políticas, en particular sobre las opiniones y los votos.

b) La apreciación global de las actitudes por la observación intensiva se sitúa en otro “plano” de profundidad. Trata de aprehender una totalidad, más que de describir sus elementos exteriores. Es el caso, por ejemplo, de las biografías —memorias, obras literarias o trabajos científicos— y de las entrevistas hechas en profundidad.

c) Las escalas de actitud permiten señalar con precisión no sólo la dirección sino también la intensidad de las actitudes políticas. JG

### **ACTITUD, Escalas de**

Método para la medición, y por ende la comparación, de la intensidad o fuerza de las actitudes, según se exprese por declaraciones verbales.



El método relacionado con Thurstone era para obtener la opinión de “jueces” respecto a un gran número de declaraciones que se sostenía estaban relacionadas con la actitud bajo estudio, respecto de una escala que va de “extremadamente favorable” a “extremadamente desfavorable”. Entonces, se seleccionaba para usarlo en probar actitudes, un surtido variado de esas declaraciones, escogido de manera que toda la extensión de posiciones en la escala estuviera representada. A quienes respondían se les daba una calificación sobre la base de su acuerdo o su desacuerdo con las declaraciones. La escala de Lickert modificó este método permitiendo que quienes respondían indicaran la fuerza de su acuerdo o desacuerdo con las declaraciones seleccionadas. La técnica de medición por escala de Guttman está basada en un ordenamiento preliminar de declaraciones que se consideran pertinentes para la actitud de que se trata, de modo que un acuerdo con una declaración posterior tenderá a ser relacionada con un acuerdo sobre todas las cuestiones anteriores. Para la construcción de medidas por escala de actitudes pueden usarse también declaraciones pareadas. En ésta, quien responde selecciona una de dos declaraciones de un número de casos, como el más representativo de su actitud para con un objeto o fenómeno particulares. El “diferencial semántico”, desarrollado por Osgood y sus colaboradores, es una serie de escalas (que usualmente consta de siete puntos) sobre la cual se pide al sujeto que coloque el concepto correspondiente a la actitud bajo investigación; se rotulan las escalas con pares de opuestos, usualmente adjetivos como “bueno: malo”, “fuerte: débil”, etc.

La medición por escala presupone que se puede medir una actitud, por lo menos ordinalmente, sobre una sola dimensión.

La medición por escala de actitudes ha encontrado un número de aplicaciones en el análisis político, que incluyen encuestas de opiniones de electores antes de una campaña electoral, actitudes de legisladores ante una serie de proyectos de ley relacionados entre sí, actitudes de jueces ante casos que tienen que ver, *v. gr.*, con la reinterpretación del Derecho Constitucional, etc. JG

## **ACTITUDES, Estudios de**

Es el conjunto de cuestionarios o entrevistas que se aplican en una organización para conocer las opiniones y actitudes del personal respecto de las políticas, prácticas, condiciones o cualquier otro aspecto de sus relaciones laborales; así como para sugerir las áreas que requieran intervención y las que ofrecen posibilidades de mejoramiento.

El objetivo de estos estudios es obtener una impresión general de la moral de la organización y señalar los principales factores que hayan podido influir en ella.

Pueden cubrir a toda la organización, o ser conducidos a una clase o nivel de empleados en particular, incluyendo a los funcionarios y directivos. EMD

### **ACTIVIDAD SUBVERSIVA**

Movimientos políticos organizados o, con menos frecuencia, actos políticos individuales, que los funcionarios y defensores del *status quo* consideran hostiles a las instituciones existentes y tendientes a derrocarlas por medios ilegales. Desde el punto de vista de los órganos gubernativos, la expresión comprende una extensa variedad de actos ideados para obstaculizar las funciones de la autoridad pública, la mayor parte de los cuales pueden clasificarse en diversas categorías de delitos (traición, espionaje, atentados, desacato, resistencia, desobediencia, etc.). En otro sentido, la expresión suele comprender las actividades contra el capitalismo y la propiedad privada. En los últimos años la expresión se aplica a las actividades comunistas y fascistas, aunque en menor grado a éstas. JG

### **ACTIVISTA**

Persona que lleva a cabo acciones de su libre iniciativa o por encargo de un grupo político, con el fin de que ese grupo cumpla con sus principios ideológicos o con su programa de acción.

Entre las acciones puede estar reclutar miembros o simpatizantes para el grupo.

También es equivalente a militante. Generalmente los activistas ocupan puestos intermedios en la organización del grupo al que pertenecen. Sirven de enlace entre la dirección y la base. ACR

### **ACTIVISMO**

Se denomina activistas a los grupos armados que sustituyen las formas tradicionales de la vida política por la acción violenta.

Procediendo por sorpresa, con el fin de impresionar a la opinión con golpes de efecto, los activistas, tradicionalmente de extrema derecha, tratan de beneficiarse de una relativa impunidad, gracias a una tácita confabulación con las fuerzas del orden (ejército, policía y servicio secreto).

En la Italia de 1919, la ocupación de Fiume por los voluntarios de D'Annunzio constituyó un gran éxito "activista"; consideraban que el gobierno Orlando había traicionado los intereses del país al abandonar esta ciudad a Yugoslavia cuando las

negociaciones de Versalles. Esta victoria aseguró a los “fasci” una popularidad que iban a utilizar muy pronto y que contribuyó a la conquista del poder.

Poco tiempo después, en Italia y en Alemania se organizaron los activistas en bandas armadas que adoptaron el carácter de milicias antiobreras. Su táctica fue idéntica, militar y ofensiva: se trataba de oponer minorías audaces al poder de las masas obreras, amorfas y generalmente sin armas. Las SA (secciones de asalto) estaban compuestas por activistas del Partido Nacional Socialista: en 1930, su jefe Roehm, mantuvo una entrevista amistosa con Von Schleicher, uno de los responsables de la Reichswehr. Al poco tiempo se les permitió entrenarse en los campos del ejército.

El activismo, tradicionalmente de derecha o de extrema derecha, ha conseguido adeptos en la extrema izquierda. Así los maoístas espontaneístas practican una forma renovada de activismo, que pretende ser socialmente ejemplar: destrucción de las oficinas de los patronos hasta tanto que los trabajadores no dispongan de condiciones de higiene elemental en los talleres, distribución a los pobres, de alimentos robados en los establecimientos de lujo, etc. JG

## ACTIVO

Es el conjunto o suma de bienes, recursos y derechos que posee una empresa. Entre los tipos específicos de activo se encuentran:

*Activo agotable:* Es aquel de vida limitada y que no puede sustituirse, por ejemplo: una mina o un pozo de petróleo que se acabará dentro de corto tiempo.

*Activo amortizable:* Forman parte de éste, los bienes tangibles y derechos intangibles que van disminuyendo gradualmente de valor con el transcurso del tiempo, por ejemplo: los derechos sobre una patente, que van bajando de valor en la medida en que se reduce el plazo de vigencia y se acerca la fecha de caducidad.

*Activo circulante:* Está formado por todos los bienes y derechos del negocio que están en rotación o movimiento constante, y que tienen como principal característica la fácil conversión en dinero efectivo, por ejemplo: materias primas, cantidades debidas por deudores, dinero en efectivo, etc.

*Activo de trabajo:* Son bienes que con su movimiento o rotación producen utilidades que constituyen el principal ingreso característico del negocio, por ejemplo: mercancías o productos terminados, almacén de refacciones y artículos de consumo, etc.

*Activo fijo:* Son aquellos bienes mediante los cuales los bienes o servicios se producen o proporcionan; tienen cierta permanencia o fijeza y se han adquirido con

el propósito de usarlos y no de venderlos. Por ejemplo: maquinaria, instalaciones, terrenos o construcciones, equipo, etc.

*Activo diferido o cargos diferidos:* Está formado por aquellos gastos pagados por anticipado, por los que se espera recibir un servicio aprovechable, ya sea en el ejercicio en curso o en ejercicios posteriores, por ejemplo: gastos de instalaciones, impuestos anticipados, primas de seguro pagadas por adelantado, renta pagada por adelantado, etc. EMD

### **ACTO ADMINISTRATIVO**

Es un acto unilateral o un contrato sujeto a un régimen jurídico de derecho administrativo. Como tal, está sujeto al control de la jurisdicción administrativa. Por ser acto administrativo unilateral, se trata, ya sea de un acto omitido directamente por un órgano administrativo con un propósito de orden público o de servicio público correspondiente a las funciones de este órgano o de un acto emanado directamente de un particular o de una persona moral de derecho privado (empresa, sociedad, asociación, cooperativa, etc. ) que persigue un objetivo de orden público o de servicio público, confiado a esta persona por la administración y utilizando, con la autorización de la misma, y bajo su control, prerrogativas de poder público.

La primera definición permite comprender dos puntos esenciales.

Aquello que autoriza, con mayor seguridad, a distinguir el acto administrativo del acto legislativo y del acto jurisdiccional, es la calidad del órgano autor del acto. De esta manera, el acto legislativo emana de los órganos del poder legislativo, el acto jurisdiccional de los órganos de la justicia.

Los órganos administrativos pueden realizar actos de gestión privada de su patrimonio o de sus propios asuntos, que, en consecuencia, no son actos administrativos porque no pretenden asegurar el orden público o participar en la ejecución de un servicio público.

La segunda definición permite tomar conciencia del hecho de que numerosos organismos privados, particularmente en los dominios económico y social, se encuentran investidos de facultades de servicio público y atribuirse prerrogativas del poder público para hacer verdaderos actos administrativos unilaterales. Tal es el caso de ciertas instituciones financieras: bancos, ciertas fundaciones de organismos profesionales, etc. ACR.

## **ACTO DE GOBIERNO**

Antes de cualquier definición, hay que advertir al lector de una posible confusión entre las expresiones “acto del gobierno” y “acto de gobierno”. Un acto del gobierno es una decisión tomada por el gobierno; mientras que el acto de gobierno es una decisión que no es susceptible de ningún control jurisdiccional. Todo juez, todo tribunal, se declarará incompetente para juzgar la legalidad de un acto de gobierno. Escapando de este modo a cualquier control, justifica, en beneficio de las autoridades que son competentes para ejecutarlo, la existencia de un poder totalmente discrecional.

Así, es un acto discrecional del Ejecutivo, destinado a la solución de un problema político dentro de los límites señalados por la constitución del Estado.

Históricamente el acto de gobierno estaba considerado como ejercido por el jefe del Estado o del gobierno en un dominio de alta política, situándose por encima de toda responsabilidad ante un juez. En nuestros días, algunos autores explican la incompetencia jurisdiccional por motivos extraídos del derecho internacional o de la separación de poderes en el derecho interno; estiman que la teoría de los actos de gobierno está en vías de extinción. ACR

## **ACTO LEGISLATIVO**

Hay dos criterios que permiten definir de manera diferente el acto legislativo. Un primer criterio tiene en cuenta al órgano que ejecuta el acto: es legislativo el acto que emana de un órgano legislativo (el Parlamento, o excepcionalmente la nación, por referéndum legislativo).

El segundo criterio es de orden material; consiste en caracterizar el acto por la calidad de la regla que emite. De esta manera el acto legislativo, ya sea que emane del Parlamento, de la nación o del gobierno, es aquel que formula una regla general e impersonal. ACR

## **ACTO REGLAMENTARIO**

Acto del poder ejecutivo o de una autoridad administrativa sometida a un control (jerárquico o de tutela) y teniendo un alcance general e impersonal. Históricamente los actos reglamentarios eran los que se usaban más en la aplicación de las leyes pre-existentes.

Cuando en algunos campos, ninguna ley ha intervenido, el poder ejecutivo puede ejecutar un acto reglamentario autónomo, pero susceptible de ser modificado posteriormente por las leyes.

Los actos reglamentarios toman la forma de acuerdos o decretos pero, en algunos casos las circulares pueden ser reglamentarias. El acto reglamentario se opone también al individual (dirigido este último a una persona o a varias personas citadas expresamente). También se puede hablar, en algunos casos, de actos colectivos, los cuales no son tan generales e impersonales como los actos reglamentarios ni tan precisos, para las personas consideradas, como los actos individuales. Estos se dirigen a grupos de individuos, a categorías de ciudadanos. AQR

### **ACTOR POLÍTICO**

Persona o grupo que desempeña un role políticamente relevante, es decir, un role que afecta directamente las operaciones de alguna estructura dentro del sistema político a pesar de lo pequeño que este efecto pueda ser. Así, un votante, un Comité del Congreso, un Dictador, el Secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos. JG

### **ADHOCRACIA**

Warren Bennis, profesor de psicología y administración de negocios en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, proclamó que el “fin de la burocracia”, daría lugar a una nueva forma de organización: la adhocracia.

Esta se define como una forma postburocrática de organización diseñada para ser flexible y responder al cambio. Está caracterizada por la relativa ausencia de jerarquía; por patrones temporales de organización; por una distribución de responsabilidad basada en la habilidad, más que en la autoridad formal; y por estilos de supervisión que pueden ser considerados como democráticos y participativos.

Bennis cree que los líderes organizacionales adoptarán esta clase de sistema, no porque sea más humano, sino porque tendrán que hacerlo para que la organización pueda sobrevivir en un medio ambiente dinámico. PJM

# ADMINISTRACIÓN, Teoría y práctica

Por Eduardo D. Medina Díaz

La administración es un proceso a través del cual recursos —humanos, materiales, económicos, de espacio y de tiempo— no relacionados entre sí, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos.

## 1. Naturaleza

Para comprender cabalmente una ciencia tan amplia y compleja como la administración, no basta conocer alguna de sus múltiples definiciones; es necesario precisar también su naturaleza, lo cual puede lograrse mediante el análisis de las actividades de quienes la ejercen, es decir: los administradores.

De esta manera, a través de la observación y la comparación, se pueden abstraer aquellas actividades de carácter operativo funcional (ventas, compras, producción, contabilidad, etc., que desempeñan algunos administradores en virtud de las características de la organización donde trabajan) para considerar solamente aquellas acciones que los administradores ejecutan en común, sin importar el puesto u organización donde se encuentren.

Estas funciones “comunes” han sido identificadas y clasificadas conforme a diversos criterios; de los cuales, el más generalizado las agrupa en actividades de planeación, organización, integración, dirección y control. Lo que significa que cuando alguien desempeña este tipo de tareas, está actuando como administrador.

Para delimitar aún más el campo del ejercicio administrativo, es útil distinguir entre funciones y técnicas, así como entre funciones y habilidades técnicas.

En el primer caso, diremos que las funciones son los deberes característicos del administrador, mientras que las técnicas consisten en

## 16 Administración, Teoría y Práctica

la forma en que dichas funciones se llevan a cabo, y que pueden proporcionar mayor **racionalidad** a sus labores, a la vez que ampliar su capacidad de manejo de funciones bastas y complejas. Así, un administrador en la función de dirección, puede usar la técnica de persuasión; ejercer su función de control a través de la técnica del presupuesto; u organizar su departamento con la ayuda de la técnica de descripción de puestos o la de organigramas.

En lo que se refiere a la habilidades técnicas, adquiridas a través del estudio y la práctica, éstas son atributos de expertos tales como el estadístico, el contador, el ingeniero. Esas habilidades nada tienen de administrativas en cuanto a su naturaleza.

El administrador, por su parte, hace uso de los servicios de tales profesionistas porque pueden desempeñar el trabajo técnico que contribuye a lograr el objetivo de la empresa. El administrador debe saber cuáles habilidades técnicas conviene emplear en su área particular y ha de familiarizarse con sus potencialidades para estar en condiciones de formular consultas juiciosas a sus consejeros técnicos, inferir las funciones de cada habilidad empleada, así como de terminar la relación existente entre los trabajos de los distintos técnicos y las fases del proceso administrativo.

Si bien la mayoría de los administradores desempeñan funciones tanto técnicas como administrativas, particularmente en niveles inferiores, conviene distinguir entre ambas para lograr una mejor administración.

### 2. Importancia

En todo tipo de organización, cualquiera que sea su giro de actividad —comercial, gubernamental, religiosa, etc.— y su magnitud —nacional, transnacional o simplemente un pequeño negocio—, la eficacia con que los individuos trabajan en grupo para obtener fines comunes, depende en gran medida de la capacidad y habilidad de sus dirigentes “administradores”.

De esta manera, en los países desarrollados, de poco serviría disponer de conocimientos científicos, avanzadas tecnologías o grandes recursos materiales, si su capacidad administrativa no les permitiera la coordinación eficaz de sus recursos.

En los países subdesarrollados, la mejoría en su administración podría constituir el punto de partida de su desarrollo, pues el aumento



de la productividad, capitalización, desarrollo y calificación de los recursos humanos, requieren de técnicas coordinadoras eficientes.

La administración adecuada es importante también para las grandes y pequeñas organizaciones; las primeras, por su magnitud y complejidad, no podrían actuar sin una administración sumamente técnica; y para las segundas significa su única posibilidad de competir con otras, de prosperar o, simplemente, de sobrevivir.

### **3. Evolución de la Administración**

#### **3. 1. De la Antigüedad a la Revolución Industrial**

La administración es una actividad tan antigua como la vida social; esto lo demuestra el hecho de que en las grandes organizaciones de los Imperios Egipcio y Chino se establecieron sistemas administrativos que dividieron el trabajo en especialidades y rangos; reclutaron, entrenaron y promovieron a los trabajadores; impusieron obediencia a través de premios o castigos; y llevaron registros de las operaciones efectuadas. Todo ello con el propósito de “obtener resultados a través de otras personas”, tal como se define brevemente a la función administrativa. Rasgos similares adoptaron otras civilizaciones antiguas, como la de los sumerios, babilonios, romanos y aun la organización de la iglesia católica romana. Sin embargo, a pesar de que los problemas administrativos recibieron atención en los tiempos antiguos, se desarrollaron pocos medios importantes de administración o análisis.

Con la Revolución Industrial del Siglo XVIII, las labores productivas se trasladaron del hogar a la fábrica; no obstante el largo tiempo que los nuevos establecimientos fabriles fueron administrados por sus propios dueños, éstos no distinguieron entre sus funciones como propietarios y sus deberes como administradores.

A principios del Siglo XIX, la necesidad de contar con grandes aumentos de capital para soportar las operaciones de las fábricas se tradujo en la creación de la Sociedad Anónima que, como entidad legal dividida, podía vender sus partes o acciones a muchas personas y así obtener grandes sumas de capital. Los accionistas fueron entonces tan numerosos que no todos podían administrar activamente el negocio, tornando así más clara la distinción entre las funciones de propietario y gerente. A partir de entonces, los estudiosos de la administración pudieron concentrarse en el método de la gerencia como un campo específico de conocimiento.

## 18 Administración, Teoría y Práctica

En síntesis, la Revolución Industrial acarreó una serie de acontecimientos de orden técnico, legal, económico y social, que propiciaron que los problemas administrativos tuvieran que ser afrontados de manera sistemática.

### 3. 2. El Pensamiento “Clásico” (1900-1920)

En este clima de perfeccionamiento tecnológico, correspondió a Weber, Taylor y Fayol hacer las aportaciones principales a la teoría y práctica de la administración. La teoría weberiana de la burocracia, consideraba el tipo de organización técnicamente superior, proporcionó la base para los principios mecanicistas de la administración y, al mismo tiempo, señaló el punto de partida para explicar el funcionamiento y las deficiencias de las organizaciones modernas. El uso del método científico, preconizado por Taylor para incrementar la productividad en contraste con la intuición y la improvisación, permanece, hasta ahora, como uno de los intereses principales de la administración. La concepción de Fayol acerca del proceso administrativo, considerado este como una función genérica de las organizaciones, modificó el enfoque de los estudios administrativos y ha sido aplicado, con frecuencia, tanto en el gobierno como en la iniciativa privada. En el campo específico de la administración pública, el período en que predominó el pensamiento de estos autores se ha considerado como una etapa de gran énfasis en el proceso, la técnica y la eficiencia, dentro del concepto de la administración gubernamental **apolítica** propugnado por Wilson.

### 3. 3. De la Depresión a la Guerra (1920-1940)

La crisis de 1929 y la depresión subsecuente trajeron cambios en las administraciones pública y de negocios: la primera tuvo que ampliar los actos gubernamentales hacia la recuperación; la segunda, ajustar sus prácticas para admitir el papel de la intervención estatal y los aspectos laborales. Durante este período, la administración científica, con sus estudios de “tiempos y movimientos” simplificación del trabajo, diseño de plantas industriales, incentivos a la producción y análisis de las condiciones laborales, unió sus esfuerzos a la **administración de personal**, que desarrolló técnicas de selección, entrenamiento, clasificación de puestos, en su mutua búsqueda de eficiencia.

Por otro lado, los experimentos de Hawthorne iniciaron nuevos desarrollos teóricos, a través de los cuales Elton Mayo descubrió la influencia del grupo en el comportamiento individual y las ventajas de la

supervisión democrática a la autoritaria, esto es: el efecto de los factores sociales sobre la productividad. Tales descubrimientos modificaron el liderazgo administrativo.

Por la misma época, Barnard explicó la organización informal como un complemento necesario a la comunicación formal. Su teoría de la autoridad, llamada de “la aceptación”, modificó los conceptos de su tiempo; asimismo, al definir las organizaciones como sistemas sociales estableció las bases de la Teoría de la Organización; finalmente, Barnard también proporcionó el fundamento de la Teoría de Decisiones, en tanto que resaltó el papel clave que tiene la toma de decisiones en el proceso administrativo.

### 3. 4. La Postguerra (1950-1970)

La guerra heredó a la administración de negocios y pública una serie de tecnologías que en la postguerra se convirtieron en nuevas orientaciones de la teoría y práctica administrativas, cuyo grado de innovación y cambio respecto a las concepciones anteriores, originaron en la administración pública una “crisis de identidad”, y en la de negocios “una jungla semántica”. Dentro de estas nuevas orientaciones destacan las siguientes:

a) **Desarrollo de Ejecutivos.** Los programas de desarrollo de ejecutivos tuvieron aplicación, inicialmente, en el Ejército, de donde pasaron al ámbito administrativo civil, tanto privado como público. Tales programas se referían a niveles que van desde los supervisores hasta los altos ejecutivos, y confirmaban que la administración puede ser enseñada y aprendida; a la vez que enlazaron la teoría y la práctica. En la actualidad, la formación de ejecutivos ha llegado a ser el “desarrollo organizacional”, que pretende cambiar las prácticas de liderazgo y lograr que la organización sea más efectiva.

b) **Administración por Objetivos y el Sistema de Presupuesto por Programas.** La Administración por Objetivos, cuyo autor es Drucker, enfatiza la importancia de los objetivos y planes para los organismos en conjunto y para cada una de sus partes; la necesidad de utilizar información de control para medir el grado de cumplimiento de los objetivos; así como el papel de la participación y comunicación de los miembros del organismo en la formulación de sus objetivos.

Un enfoque similar, aunque más amplio, lo constituye el Sistema de Presupuesto por Programa desarrollado en el sector público, que

## 20 Administración, Teoría y Práctica

destaca, en comparación con los planes y otras alternativas de acción, el valor de los fines a que se destinan los recursos, las actividades que deben realizarse para lograr los objetivos y la evaluación sistemática de los resultados obtenidos.

c) **Toma de Decisiones.** A pesar de que las decisiones se adoptaban sólo en situaciones críticas y sin base informativa suficiente que avalara su grado de racionalidad, el desarrollo de las técnicas cuantitativas —PERT, CPM, OR—, así como la posibilidad de procesar grandes volúmenes de información contribuyeron a mejorar la toma de decisiones, sobre todo en las empresas privadas. En el sector público, donde la toma de decisiones reviste mayor complejidad por la multitud de fuerzas y valores políticos que concurren, la aplicación de estos métodos fue menos intensa.

d) **Computadoras.** El empleo creciente de las mismas hizo posible la adopción de nuevas formas orgánicas, distintas a las burocráticas weberianas. El aumento de oportunidades para centralizar y descentralizar la toma de decisiones, aportado por la tecnología de la información, dio origen a estructuras orgánicas nuevas, como la Administración de Proyectos; de manera que se hizo previsible el “fin de la burocracia” como la organización técnicamente más eficiente, así como el paso a las organizaciones postburocráticas.

e) **La Tecnología.** El creciente progreso de la ciencia y la tecnología hizo surgir nuevas funciones de investigación y desarrollo en apoyo de las tareas de planeación y control. De igual manera que la introducción de científicos e investigadores modificó también las estructuras burocráticas, pues el trabajo creativo había sido incompatible, hasta entonces, con la definición estricta de tareas, jerarquías, comunicaciones formales, unidades de mando, etc.

f) **Actitudes y Productividad.** La tecnología simplificó y automatizó el trabajo; lo que, aunado al mayor nivel educativo de los trabajadores produjo insatisfacción laboral. Para afrontar el problema del ausentismo y la baja productividad aumentaron los estudios sobre el trabajo y se implantaron nuevos incentivos, motivaciones, horarios flexibles, se integraron equipos de labor, etc.

g) **Ciencias del Comportamiento.** Las ciencias de la conducta incursionaron en todos los aspectos de la administración: estructuras, liderazgo, valores, innovaciones, productividad; por lo que muchos de los “principios” de la administración fueron reemplazados por nuevos con-

ceptos, prácticas y técnicas más profundas, gracias a un enfoque de contingencia basado en el carácter de cada organización.

### 3. 5. La Etapa Actual

Las orientaciones de la administración, en la actualidad, hacen hincapié en el estudio de la administración comparada, en la administración para el desarrollo y en los pronósticos.

a) **Administración Comparada.** Comprende el estudio de los métodos de administración utilizados en países con diferentes culturas, grados de desarrollo, economías, etc. En el ámbito de la administración pública, la comparación se realiza fundamentalmente con fines de asistencia técnica y transferencia de tecnología entre países subdesarrollados y organismos internacionales. En el campo de los negocios, los estudios comparados son resultado de la dificultad que afrontan las compañías multinacionales o transnacionales para administrar grandes organizaciones que tienen que operar en contextos muy diversos.

b) **Administración para el Desarrollo.** Las implicaciones administrativas del desarrollo planeado atraen el interés hacia el reto de lograr que los procesos y técnicas administrativas alcancen objetivos nacionales de desarrollo. Esta preocupación ha dado origen a un campo de estudio interdisciplinario denominado “Administración para el Desarrollo”.

c) **Futurología.** Está emergiendo una nueva disciplina, cuyo objeto es prever para evitar problemas futuros, así como identificar, para aprovechar, las oportunidades del futuro. De esta manera, se puede tener una base para la formulación de políticas. Los futurólogos señalan a la Adhocracia como la forma organizacional del futuro. En la medida que la facultad de pronosticar se desarrolle, resultarán nuevas técnicas y métodos de previsión, planeación y control, indispensables para hacer frente a la problemática del mañana.

### 4. Escuelas de Administración

“El interés suscitado por la administración en los años recientes, ha dado lugar a que su estudio se realice desde varios enfoques. Hay quienes opinan que no es indispensable abordar la administración desde un solo punto de vista; pero nadie puede negar la importancia de clasificar y reconocer los distintos esquemas del análisis administrativo, a fin de evitar confusiones y aparentes contradicciones en su estudio”, nos dicen Koontz y O’Donnell.

## 22 Administración, Teoría y Práctica

Estos criterios han sido agrupados, según Hodgetts, en tres grandes escuelas llamadas: de Proceso, Cuantitativa y la Del Comportamiento Humano. Por su parte, Miner opta por cinco: a) Clásica, b) de Relaciones Humanas, c) Estructuralistas, d) del Comportamiento Humano y, e) Toma de Decisiones. Con un criterio más analítico Koontz y O'Donnell encuentran siete distintos enfoques, de los cuales analizaremos los más importantes, señalando al mismo tiempo su relación con la administración pública.

### 4. 1. Proceso Administrativo

También conocida como escuela clásica o escuela Operacional, fue iniciada por Henry Fayol y concibe la administración como una sucesión de actividades destinadas a obtener un fin previamente establecido, es decir, como un proceso. Su enfoque central consiste en la identificación de esas actividades o funciones administrativas, como se muestra en el cuadro I, elaborado conforme al criterio de diversos tratadistas adptos a esta escuela.

Asimismo, esta doctrina considera a la administración como un conjunto de conocimientos de utilidad universal, con teoría y principios aplicables a organizaciones de toda clase y nivel; reconociendo, sin embargo, que tanto el medio como los problemas que afrontan los administradores variarán, en la práctica, de una organización y de un nivel a otro, y que ello ha de tenerse en cuenta al aplicar dicha ciencia.

Desde el punto de vista de la administración pública, existen dudas de que los principios que esta Escuela señala sean válidos en un escenario político ya sea porque los problemas administrativos no pueden ser tratados meramente en términos del proceso, o bien porque dichos principios no están referidos a situaciones actuales concretas.

El modelo del proceso puede ser demasiado racional; formal; autoritario; conformista; dependiente del “constitucionalismo cósmico” (esto es, que los deberes pueden derivarse de los hechos); pero ha evolucionado para llegar, al menos, a un nivel más riguroso, intelectual y significativo que la simplicidad del enfoque aplicado entre la Primera y Segunda Guerras Mundiales.

Finalmente, puede afirmarse que el principal motivo para la aceptación de esta escuela es que provee de un marco básico al estudio sistemático de la administración y que procura su análisis en función de lo que el administrador efectivamente realiza.



## **24 Administración, Teoría y Práctica**

### **4. 2. Escuela Empírica**

Esta escuela analiza la administración mediante el estudio de experiencias, algunas veces con la intención de obtener generalizaciones; pero más a menudo como una forma de impartir conocimientos al alumno. Ejemplos típicos de esta actitud son quienes enseñan la administración de la “política” (policy) mediante el estudio y análisis de casos concretos, o desde el “enfoque comparativo” de Ernest Dale.

Tal punto de vista se asienta en la premisa de que el estudio de los éxitos y errores de los administradores en los casos individuales, así como el análisis de los intentos realizados para resolver problemas específicos, permiten que alumnos y administradores lleguen a comprender y aplicar técnicas eficaces en situaciones análogas.

Los empíricos afirman que al analizar casos o antecedentes, obtienen ciertas generalizaciones que pueden aplicarse como pautas útiles al pensamiento y acción futuros. De esta forma, su criterio empírico tiende a asemejarse al criterio Operacional. Este criterio puede ser más útil a la administración pública, dada la permanencia y estabilidad de las autoridades y organizaciones públicas, así como su medio no radicalmente cambiante.

### **4. 3. Teoría de las Decisiones**

Esta escuela parece ser un desarrollo de la teoría de la selección por el consumidor; ha surgido de consideraciones económicas tales como la “optimización de utilidades”, curvas de indiferencia, utilidad marginal y comportamiento económico bajo riesgos e incertidumbres; la mayoría de quienes la siguen son teóricos en el campo de la economía; y su contenido está marcadamente orientado hacia la construcción de modelos y las matemáticas.

Su enfoque se refiere a la decisión racional, es decir, a la selección de un curso de acción entre varias opciones. Los teóricos de esta escuela tratan, a veces, de la decisión misma o de quienes la toman, o bien del análisis del proceso de la decisión. Algunos restringen su estudio a la exposición razonada de los aspectos económicos que sustentan la decisión; para otros, todo lo que ocurra en una empresa es objeto de análisis; y hay quienes le asignan mayor alcance a la teoría, afirmando que cubre aspectos psicológicos y sociológicos.



Cuadro II  
ESCUELAS DE TEORIA DE LA ADMINISTRACION GENERAL

COMPONENTES DE  
LA ACTIVIDAD  
ADMINISTRATIVA.

CONTEXTO DE LA  
ACTIVIDAD  
ADMINISTRATIVA.

1. PROCESO ADMINISTRATIVO

Principios Universales.

POSDCORB

2. EMPIRICA

Principios deducidos de  
la práctica.

3. DECISION

Selección óptima racion-  
al. Modelos.

4. MATEMATICA

Expresión en símbolos  
y relaciones matemáticas.

Complejidad,  
Predicción y  
Cuantificación.

5. CONDUCTISTA O  
COMPORTAMIENTO  
HUMANO

Relaciones  
Interpersonales.  
Comunicación,  
Liderazgo, Aprendizaje,  
Personalidad.

6. SISTEMA SOCIAL

Teoría Burocrática.  
Teorías de la  
Cooperación.  
Teoría de Sistemas.  
Teoría de Roles.

## **26 Administración, Teoría y Práctica**

### **4. 4. La Escuela Matemática**

Aunque de los métodos matemáticos puede valerse cualquier escuela de teoría administrativa, nos referimos aquí a los teóricos que ven la administración como un sistema de modelos y procesos matemáticos. El concepto de este grupo es que si la administración, planificación o toma de decisiones constituye un proceso lógico, éste puede expresarse mediante símbolos y relaciones matemáticas. La base de esta escuela es el concepto del modelo: mediante el cual se expresa el problema administrativo en sus relaciones básicas y en función de metas escogidas. Existe, pues, una estrecha relación de esta escuela y la teoría de las decisiones; sin embargo, aquí se le considera por separado, debido a que se vale casi exclusivamente de las matemáticas.

### **4. 5. Del Comportamiento Humano**

Esta escuela se basa en la tesis de que la administración implica actuar con y mediante personas y que, por lo tanto, su estudio debe concentrarse en las relaciones interpersonales. Es decir, atiende primordialmente al aspecto humano de la administración, y a la idea de que cuando las personas trabajan juntas, en pos de objetivos comunes, “los unos deben comprender a los otros”. A tal punto de vista se alude cuando se habla de “relaciones humanas”, “liderazgo” o “ciencias de la conducta”. Implica teorías, técnicas y métodos pertenecientes a las ciencias sociales en el estudio de los fenómenos inter e intrapersonales, desde la dinámica de la personalidad individual, en un extremo, hasta las relaciones interculturales, en el otro.

La idea de considerar al personal básicamente como seres humanos, más que como fuerza de trabajo o “apéndice de maquinarias”, ha sido sobrevalorada por sofisticados estudios de motivación, liderazgo, comunicaciones y relaciones informales. Los teóricos han extendido gradualmente su campo de estudio, desde las normas e incentivos de trabajo, hasta las ciencias aplicadas de la conducta. Su contribución a la administración pública ha sido menor al aporte de las escuelas del proceso y empírica, por la dificultad de penetrar la máscara de la oficialidad y, parcialmente, por el escepticismo de la administración pública hacia teorías generales del comportamiento.

### **4. 6. El Sistema Social**

Esta escuela se concentra en el establecimiento organizacional de las actividades administrativas y en los patronos institucionalizados de

conducta. Por un lado, está enfocada a la estructura formal burocrática; y por otro, se traslapa con la del comportamiento humano, de la que difiere por su acento más sociológico que psicológico.

a) **La Teoría Burocrática.** Se inicia con Weber, pero se difunde después de la Segunda Guerra Mundial. Distingue entre poder (que involucra coerción y autoridad, e implica obediencia voluntaria basada en la costumbre); liderazgo personal (carismática); y reglas impersonales (legal, racional o burocrática). Considera que la organización más efectiva, es aquella que está integrada, jerárquicamente, por especialistas que administran reglas impersonales para alcanzar los objetivos fijados.

Idealmente, el personal debe ser desinteresado y de carrera, designado conforme a su competencia, y debe registrar sus decisiones para lograr continuidad en la interpretación de reglas impersonales.

Las relaciones con la administración pública son obvias, dado que en el subdesarrollo las únicas autoridades pueden ser las burocráticas y, en todos los países, las organizaciones burocráticas mayores son públicas.

b) **La Teoría de la Cooperación.** Barnard delineó la teoría del esfuerzo cooperativo, la cual señala que las organizaciones son sistemas de cooperación mutua, elaborados para trascender las limitaciones individuales y dominar el medio natural a efecto de lograr mejores niveles de vida. Una buena parte de la teoría se interesa en las opciones a la burocracia, como cooperativas, asociaciones voluntarias, sociedades profesionales, organizaciones temporales o inestructuradas.

c) **La Teoría de Sistemas.** Dirige su atención a las relaciones entre las partes componentes del sistema administrativo y a las relaciones entre uno y otros sistemas que operan mediante modelos de transformación de energía —entradas y salidas—, así como a las relaciones entre función y estructura; ésto es: entre los objetivos del proceso administrativo o funciones sociales, y sus formas institucionalizadas. En esta teoría, administración y organización se conciben como sistemas cerrados, con estructuras de autoridad, símbolos de status, reglas laborales, grupos compuestos de modo diferente, conflictos, mecanismos autocorrectivos y dinámica interna.

d) **Los Roles Administrativos.** Analizan el papel de la administración en la sociedad. Sus fines son alcanzar una sociedad ordenada, buen nivel de vida y realización individual plena. Destaca el papel que el sistema

## 28 Administración, Teoría y Práctica

administrativo puede desempeñar en la búsqueda de la estabilidad social, la unificación y la pacificación.

Dado que la administración pública es un sistema social, los diferentes enfoques mencionados han sido valiosos, pues han roto la barrera del empirismo y del proceso administrativo tradicionales, trayendo una perspectiva más amplia. Han ubicado al hombre en su medio natural y dentro de las ciencias sociales, sin asimilarlo a la sociología.

### 6. Administración Pública y Privada

Tradicionalmente ha prevalecido el empeño de identificar la administración pública con la privada. Así, se dice que no ocurre ningún cambio significativo cuando el gobierno torna en sus manos la posesión y administración de una empresa comercial —un sistema de ferrocarriles, por ejemplo—; o que ciertas técnicas, como las estadísticas, son iguales dentro y fuera del gobierno. Incluso Simon considera que la dimensión y el grado de complejidad constituyen las principales diferencias entre las organizaciones, y no su índole pública o privada. Por estas y otras comparaciones, muchos teóricos han llegado a la conclusión de que entre las organizaciones pública y privada importan más las similitudes que las diferencias.

Como tal aseveración no es del todo exacta, procede hacer un esclarecimiento que contrarreste las tendencias de identificación, llevándolas a un justo equilibrio, donde también se reconozca el significado de las diferencias. Las características que dan perspectiva a las comparaciones son:

a) El gobierno existe para servir a los intereses de la sociedad, mientras que la empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.

b) El gobierno es, entre todas las asociaciones, quien tiene la autoridad política suprema.

c) La autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia.

d) La exigencia de la responsabilidad del gobierno, está determinada por la naturaleza de éste y la dimensión de su poder.

No podemos ignorar que estas características fundamentales aparecen mucho menos puras en la realidad que en su descripción teórica.

Aunque existan gobiernos que no afectan significativamente a la sociedad, que están subordinados al poder de grupos particulares, que no pueden sancionar efectivamente sus mandatos, o que en vez de servir a los intereses del pueblo ellos mismos sean instrumentos para explotarlo. Aquí no nos referimos a las modalidades gubernamentales, sino a las características esenciales del gobierno, independientemente de sus imperfecciones prácticas.

Lo que importa es advertir cómo esta caracterización del gobierno impone peculiaridades a su administración, dentro de las cuales se pueden enumerar las siguientes:

1. La tarea gubernamental es enorme, compleja y difícil.

El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas, exigen formas especiales de administración.

2. Las actividades que lleva a cabo el gobierno son de carácter prioritario.

Por ejemplo, la ausencia de servicios urgentes, deja a la población a merced de eventuales siniestros o fenómenos meteorológicos. La supresión de los servicios de utilidad pública, suspende el flujo de la vida normal. En la crisis, el pueblo espera del gobierno una respuesta rápida y segura. A su vez, ciertos servicios públicos tienen preeminencia sobre las demás actividades sociales.

3. La universalidad y soberanía del gobierno, hacen suponer que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el bienestar general.

Para el desempeño de esta función hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa pública, distinguiéndola de las empresas privadas.

4. La actividad pública es inevitable, es decir, el ciudadano no puede escapar a su autoridad y tiene que adaptarse a los términos que le señale.

Otro tipo de actividades pueden realizarse o suspenderse, como comprar algo o asistir a un espectáculo; pero la función pública debe acatarse,

### 30 Administración, Teoría y Práctica

pues si una persona —por ejemplo— no tiene certificado de nacimiento, oficialmente no está viviendo. El criterio oficial prevalece.

5. El gobierno puede, en caso dado, obligar a obediencia, ya que tiene el “monopolio” legal del poder coercitivo.

En contraste, las instituciones privadas tienen que ganarse el apoyo de su clientela a través del convencimiento.

6. El gobierno es directamente responsable de conducir la política, por lo que su administración suprema es de tipo político.

La administración pública se rige por principios políticos, promesas y conveniencias, más que por la teoría académica, los principios científicos o la economía de las utilidades. Todo lo relacionado con la administración pública está sujeto a la controversia, al compromiso político y al cambio de la inconstante fortuna política.

7. El gobierno es responsable ante el pueblo.

Sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica. Cualquier asunto puede convertirse en ingrediente explosivo ante la opinión privada. Sin duda, la administración gubernamental tiene que adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada. En un sistema democrático, el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.

8. Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan un poder inmenso de coacción frente al cual se requieren protecciones especiales.

Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo, y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten la autoridad, evitando su abuso.

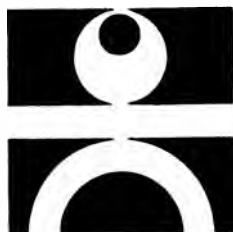
9. La naturaleza política del gobierno determina una extraordinaria dificultad para formular juicios respecto a la ejecución de sus actividades.

El objetivo último de la administración pública es presumiblemente el bien social, incorporando otros objetivos específicos como la conse-

cución de la paz, seguridad, salud, educación, prosperidad, libertad e igualdad; algunos de los cuales son susceptibles de cierta medida objetiva, pero nunca fácilmente mensurables.

Llegado el caso, la eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por “la maximización de sus ingresos” o “la minimización de sus gastos”, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. Es una equivocación común juzgar al gobierno en términos de pérdidas y ganancias, pues su eficiencia debe juzgarse con respecto a su contribución para satisfacer las necesidades e ideales del pueblo. Esto no se discute tanto en el terreno de los servicios tradicionales, como educación, salud y seguridad social; pero sí cuando se trata de la nueva función gubernamental de orientar los procesos económicos.

Por estas razones, que explican la necesidad de formas especiales, la administración pública es diferente de la privada; y si no lo es, conviene que así sea, porque de estas cualidades públicas dependen las metas sociales.



## ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA

### 1. *Antecedentes*

En el siglo XVIII se desarrollaron conceptos económicos importantes para la administración científica, por ejemplo: la importancia de la división del trabajo (Adam Smith) y sus tres ventajas principales: 1) un aumento en la destreza del trabajador, 2) el ahorro de tiempo perdido al pasar de un tipo de trabajo al siguiente, y 3) el mejor uso de las nuevas máquinas.

Asimismo, los inventos en este siglo iniciaron un cambio que Toynbee, posteriormente denominó Revolución Industrias; cambio que obligó a buscar mejores técnicas de trabajo, que permitieran aprovechar al máximo los recursos.

Los males sociales de la Revolución Industrial recibieron amplia atención al principio del siglo XIX. En Inglaterra, los reformadores sociales vislumbraron reglamentaciones legales en las prácticas de contratación en las fábricas; Robert Owen, un reformador social que se convirtió en precursor de la administración como gerente de una firma textil se concentró en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y en el desarrollo de una comunidad modelo. El impacto social de los métodos productivos llegó a ser de gran interés en las gerencias de operación.

Hacia 1832, los científicos y otra gente no relacionada directamente con la propiedad de las empresas manufactureras empezaron a considerar las mejoras de la gerencia. En ese año, Charles Babbage, matemático y maestro, escribió: “De la Economía de las Máquinas y de las Manufacturas”, en el que aplicaba sus principios para lograr una mayor productividad.

Por el año de 1882, Henry R. Towne, industrial estadounidense, formuló sus propios principios y los aplicó a su empresa, pero fue estéril su esfuerzo para adoc-trinar a otros ingenieros y administradores sobre las ventajas que tenían dichos principios para el proceso fabril; asimismo, hizo un llamado a la sociedad para que reconociera a la administración como un campo separado de estudio. Tales progresos antes del siglo xx fueron, sin embargo, excepcionales y no significaron ningún esfuerzo integrado para estudiar la administración.

### 2. *Desarrollo*

El título de “Padre de la Administración Científica” ha sido conferido a Frederick W. Taylor. Sin embargo, Taylor no había surgido cuando el término fue inventado por Louis D. Brandeis, el cual lo usó en varias audiencias públicas que se efectuaron para demostrar que era posible aumentar salarios y al mismo tiempo reducir costos de operación, a través del uso de nuevos conceptos y filosofías implícitas en la administración científica.



Sin embargo, Koontz y O'Donnell afirman que si el entusiasmo con las teorías de Taylor no hubiera opacado los trabajos de Henri Fayol, la historia de la teoría de la administración hubiera sido diferente; así, afirman que el verdadero padre de la teoría de la administración moderna es el industrial francés Henri Fayol. En su obra se puede apreciar una visión extraordinariamente precisa de los problemas básicos de la moderna administración, especialmente por el enfoque claro y práctico que Fayol confiere al papel del administrador y su comprensión de la universalidad de los principios de la administración.

De cualquier modo, los trabajos que se atribuyen a Taylor se consideran básicos, ya que fueron los primeros estudios de unidades de tiempo y de movimientos, herramientas extensamente aceptadas.

En esencia, la administración científica se ha distinguido por la aplicación de métodos científicos a la investigación de los problemas administrativos que fueron generados por el crecimiento industrial. De este modo, cada método posible de hacer un trabajo es cuidadosamente analizado y los mejores elementos de todos estos métodos son combinados para formar el mejor método. Con base en el establecimiento de los mejores métodos de trabajo, la administración científica demanda que el trabajador sea instruido en cómo mejorar su actuación en las tareas, ofreciéndole incentivos para llevarlas a cabo con los métodos prescritos.

Para Taylor la esencia de la administración científica estaba en cuatro áreas principales:

- a) El descubrimiento, a través del uso de métodos científicos, de los elementos básicos en el trabajo para reemplazar a los métodos empíricos.
- b) La identificación como función de la gerencia de planear el trabajo, en lugar de permitir a los trabajadores reemplazar a su criterio los métodos empíricos.
- c) La selección y entrenamiento de los trabajadores y el desarrollo de la cooperación, en lugar de auspiciar los esfuerzos individuales de los empleados.
- d) La división del trabajo entre la gerencia y los trabajadores, de manera que cada uno efectúa las labores para las cuales está mejor preparado, con el incremento resultante de la eficiencia.

La administración científica no fue una invención. Fue un descubrimiento del uso de un método científico en la solución de una nueva serie de problemas. El concepto de administración involucra un “modo de pensar” acerca de la administración; vincula una filosofía que establece una actitud mental y una lógica de solución efectiva de problemas para los administradores o las empresas.

### 3. Autores más relevantes

Los fundadores de la administración científica no solamente revolucionaron el pensamiento y prácticas administrativas, sino también contribuyeron a formar un conjunto de conocimientos, entre los que destacan los siguientes:

a) *De Frederick W. Taylor:*

i) Principios para obtener el mejor tipo de administración:

*Una tarea diaria.* Cada hombre en la organización debe tener una tarea diaria claramente definida.

*Condiciones estándar.* Debe proporcionarse al trabajador condiciones y herramientas uniformes que le permitan cumplir su tarea con certeza.

*Altos salarios para premiar los éxitos.* El trabajador debe estar seguro de que obtendrá salarios altos cuando cumpla bien su tarea.

*Pérdida en caso de fracaso.* Si fracasa en su labor el trabajador debe estar consciente que tarde o temprano el fracaso será para él.

ii) La administración científica significa nuevos deberes para los directores, entre otros: el desarrollo de una verdadera ciencia; la selección científica de trabajadores. su capacitación y desarrollo; e íntima y amistosa cooperación entre administrador y trabajador.

b) *De Harrington Emerson.* Sus principios de eficiencia, que son: una idea clara y definida; sentido común, asesoría competente; disciplina; trato justo; registros confiables, inmediatos, adecuados y permanentes; estándares y horarios; condiciones estándar de trabajo; operaciones estándar; instrucciones de prácticas estándar escritas; premios a la eficiencia.

c) *De Henry L. Gantt.* Una selección de sus contribuciones más útiles son:

i) El énfasis de que el trabajador debe estar orientado hacia una meta, pues el método más efectivo de estímulo a la gente lo constituye la fijación al trabajador de una tarea, de un objetivo.

ii) La asignación del entrenamiento como responsabilidad de la dirección, ya que puede de este modo incrementarse la productividad.

iii) La equivalencia entre la autoridad y la responsabilidad. La autoridad al emitir una orden involucra la responsabilidad de supervisar que sea correctamente ejecutada.

Las gráficas de Gantt son un método de planeación y control de producción en términos de tiempo y cantidad.

d) *De Frank Gilbreth.* El estudio de movimientos tenía, para él, tres etapas: descubrir y clasificar la mejor práctica; deducir las leyes que la rigen y aplicar estas leyes para estandarizar esa práctica.

Asimismo, inventó un sistema de análisis de la división del trabajo en sus elementos más simples, a los cuales llamó “therbligs”.

e) *De Henry Fayol.* Es relevante por su división de todas las tareas industriales en seis grupos de actividades: técnicas, comerciales, financieras, de contabilidad, de seguridad y administrativas. Asimismo, por haber sido el primero en presentar un análisis de las funciones de la administración que enlistó como: previsión, organización, mando (o dirección), coordinación y control.

f) *Otros*

Es también importante la obra de Oliver Shelton en la cual concibe a la administración como una filosofía.

James D. Mooney es otro de los precursores de los estudios de la administración como ciencia y en su libro “Principios de Organización” desarrolla las bases científicas sobre las cuales descansa esa parte de la administración.

#### 4. *Crítica*

El punto central de la crítica que se hace a la administración científica es su orientación predominantemente técnica y la poca atención que dio al aspecto humano de los trabajadores. Como consecuencia, este tipo de administración adquirió ciertas características negativas, de las cuales, las más atacadas han sido:

a) *Excesivo autoritarismo.* Toda la sabiduría radicaba en lo alto de la jerarquía y cualquier resistencia a sus edictos era vista como algo subversivo; incluso, se consideraba señal de debilidad jerárquica el que cualquier jefe permitiera que un subordinado discutiese sus órdenes o sus opiniones.

b) *La prerrogativa del administrador,* que consistía en darle libertad de elegir los procedimientos que considerara más adecuados para el logro de las metas fijadas, le dio a éste, con el tiempo, cierto aire de autoridad para tratar los problemas de personal y obrero-patronales, sin intromisión de sindicatos obreros ni de las leyes de servicio civil; disponiendo así del personal, del mismo modo que de mercancías o de cualquier bien de la organización.

c) *Considerar el aliciente económico como la fuente de motivación más poderoso para el trabajador.* Por tanto, la producción medida, el trabajo a destajo y los

estudios de tiempos y movimientos sirvieron de base para el pago de “alicientes” o “estímulos”.

d) Estar ligado al valor único de la “eficiencia de la producción” y llevar al máxima el beneficio económico. Este sistema de valores se trasladó a la administración pública de los Estados Unidos por conducto del movimiento de reorganización representado por el brote de comisiones de eficiencia y de economía que comenzó en la segunda década de este siglo.

e) Excesiva especialización, en virtud de la cual se desmenuzó el trabajo en labores tan pequeñas, que los obreros pasaban toda la jornada laborable ejecutando una sola operación continuamente repetida.

f) La tendencia de los cientificistas a considerar que en el comportamiento administrativo regían ciertos elementos universales que constituían “principios”. Así pues, había reglas específicas de conducta respecto a la unidad de mando, el ámbito de control, la distribución de departamentos de acuerdo con las funciones, la distinción entre plana mayor y línea y también de la dicotomía política-administración. Herbert A. Simon, hizo añicos estos pseudo principios afirmando que no eran más que proverbios que nunca habían sido científicamente demostrados.

En la administración pública, la rebelión contra el enfoque de “principios” fue resultado, en parte, del rechazo de la idea de dicotomía política-administración, en la que la administración era vista como un proceso técnico aparte y aislado del proceso político. Los administradores eran los profesionales que cuidaban de llevar a efecto los mandatos de los políticos. Esa tajante separación entre los que toman acuerdos y los que ejecutan dichos acuerdos sin participar en la toma de decisiones, se considera ahora como algo poco realista, tanto en la administración de negocios como en la administración pública.

##### 5. *Proyección en el pensamiento administrativo*

Los conceptos básicos de administración científica han dado origen a las teorías modernas de administración, filosofías y extensos marcos conceptuales para la solución de problemas administrativos y son ahora aplicados a todos los niveles de administración y campos de la empresa industrial.

Coincidiendo con el movimiento de la administración científica, y por él estimulado, un buen número de administradores trató de mejorar la eficiencia en el gobierno, por medio de una mejor administración y mejores sistemas de manejo de personal. Uno de los apóstoles de este movimiento fue Woodrow Wilson, quien desde 1887 y en muchas ocasiones posteriores exhortó a la búsqueda de una mayor eficiencia en el gobierno. Quienes se han interesado por la administración pública han

puesto énfasis, naturalmente, en asuntos tales como la organización, el manejo de personal, el control del presupuesto y la planeación.

Muchos administradores públicos y científicos políticos han hecho contribuciones muy importantes en este campo. Entre ellos puede mencionarse a Luther Gulick, con sus observaciones sobre la organización del gobierno y su investigación sobre la aplicación de la metodología científica a la administración pública; lo mismo que a otros importantes pioneros en este campo, tales como White, Gaus, Friedrich, Stone, Dimock, Simon y Merriam, quienes actuaron en su doble carácter de administradores públicos e investigadores académicos.

La administración científica por último, fue desplazada por la moda de la dinámica de grupos y las relaciones humanas en las décadas 40 y 50's. Actualmente, con el advenimiento de la automatización, computadoras de alta velocidad, etc., nos encontramos nuevamente con una revolución en la administración, en la cual resurge el papel de la administración científica.

Sin embargo, esta nueva tendencia de ninguna manera descuida el papel que juega el comportamiento de los empleados o la necesidad esencial de la participación de éstos en todos los niveles de la organización, sino que integra y concibe ambas tendencias. EMD

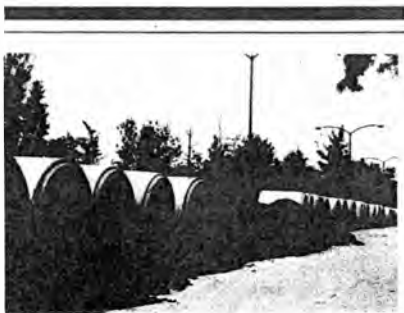
## **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

La administración local puede definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno nacional o regional. La administración local está situada en la base de la pirámide de las instituciones gubernamentales, en cuyo vértice se halla el gobierno nacional y en cuyos escalones centrales se hallan los gobiernos intermedios (Estados, regiones, provincias). Normalmente, el gobierno local goza de jurisdicción general y no se limita a desempeñar una función o servicio específicos.

### *La misión de la administración local*

De modo paradójico el gobierno local del siglo xx parece extender sus competencias al propio tiempo que hace frente a una creciente supervisión del gobierno central y a una limitación de su independencia. A medida que los problemas de las grandes y complejas ciudades y de las áreas metropolitanas aumentan, y siempre que existan recursos para hacer frente a dichos problemas, la ciudad ha ampliado considerablemente su misión. Muchas de las más urgentes e importantes de esas funciones son financiadas, en gran parte, mediante subvenciones otorgadas por adminis-

tracciones de nivel superior, disminuyendo así, en alguna medida, la discrecionalidad del gobierno local. La expansión coincide también con una disminución de la distancia que separa al gobierno central de los municipios, a medida que se desarrollan los medios de comunicación y que las zonas anteriormente aisladas política y económicamente se convierten en partes integrantes de la economía nacional y del sistema político.



En el Siglo XX se han ampliado los objetivos de la administración local.



Finalmente, es importante señalar que la misión de la autoridad municipal se ha ampliado notablemente en el siglo actual, debido a los mismos factores que han ampliado el papel del poder ejecutivo en el gobierno nacional. La complejidad tecnológica de los problemas tratados determina un aumento del poder de la burocracia; la diversidad y prolijidad de la vida moderna tiende también a reforzar el poder ejecutivo, dado que, especialmente en las grandes ciudades, la autoridad ejecutiva parece ser el único mecanismo capaz de controlar la burocracia, centrar la atención pública en los asuntos importantes e incitar a los distintos protagonistas de la vida ciudadana a responder a los problemas que pesan sobre una ciudad.

Existen cientos de miles de gobiernos locales en el mundo, pero carecemos de información suficiente acerca de sus modos de actuación para formular generalizaciones fundadas sobre la naturaleza del gobierno local o para identificar las variables más importantes que los configuran. Quien se proponga un mejor conocimiento de cualquier gobierno local, habrá de comenzar por responder a tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, ¿hasta qué punto existe autonomía local?; ¿se les ofrece a los miembros de la comunidad la oportunidad de participar en el gobierno, a través de un verdadero proceso electoral, y se les asegura el acceso a los funcionarios de la administración a fin de manifestar sus opiniones mediante una acción individual y organizada? En segundo lugar, ¿en qué medida goza la municipalidad de una relativa independencia y de unos poderes discrecionales en su actuación? En otras palabras, ¿existe una desconcentración de autoridad por parte del gobierno central respecto al municipio, con escasas o nulas facultades discrecionales locales, o existe una descentralización de la autoridad, con ciertas facultades discrecionales para emprender programas de iniciativa local y con cierta independencia frente a la supervisión o regulación del gobierno central? En tercer lugar, ¿supone el gobierno local una fuerza viva e influyente en la vida de los ciudadanos? ¿Constituye la administración local una institución con voluntad y autoridad suficientes para llevar a cabo una actividad que afecte profundamente la vida del ciudadano o constituye un aspecto tan marginal de su vida que los ciudadanos apenas perciben su existencia?

A fin de facilitar el estudio de la administración local en función de las citadas cuestiones generales, pueden proponerse cinco grandes categorías de sistemas de régimen local: 1) descentralizado federal, 2) descentralizado unitario, 3) prefectoral napoleónico, 4) comunista, y 5) poscolonial. El significado de cada categoría se esclarecerá a lo largo de la exposición.

### *1. Sistemas descentralizados federales*

Los sistemas federales que delegan gran parte de su autoridad en los gobiernos regionales federados suelen ser aquellos que conceden el más amplio margen de autoridad discrecional a los gobiernos locales. No ocurre así en todos los sistemas que se denominan federales, sino sólo en aquellos que practican una auténtica descentralización.

La diversidad trasciende la simple comparación de país a país, ya que a menudo se presenta gran heterogeneidad entre los propios Estados federados o los gobiernos regionales y provinciales en cuanto se refiere a las formas y grado de autoridad de los gobiernos locales.

## 2. *Sistemas descentralizados unitarios*

Gran Bretaña y los países escandinavos constituyen un ejemplo de naciones con gobiernos unitarios (es decir, no federales) en las que se da un alto grado de descentralización de poder autónomo en favor de los municipios. Si bien en todos los casos existe una supervisión del gobierno central y los municipios sólo pueden desarrollar las actividades autorizadas por el gobierno central, sobre los gobiernos locales de estos países pesan un buen número de obligaciones cuyo cumplimiento llevan a cabo con entera independencia.

## 3. *Sistemas prefectorales napoleónicos*

La peculiaridad de este tipo de gobierno local consiste en que el gobierno central pone a la cabeza de los sectores en que se halla dividida la nación a un representante del gobierno central con el fin de supervisar y, en caso necesario, revocar, suspender o actuar en lugar de los gobiernos locales. El sistema es supervivencia directa de aquellas antiguas instituciones mediante las cuales Francia emprendió la tarea de crear una nación centralizada a partir del mosaico de feudos, pequeñas ciudades y dominios eclesiásticos. El cargo de *intendant*, creado por Richelieu a principios del siglo XVII, se concibió como un instrumento para extender la autoridad real a todo el país, donde los treinta intendentes fueron conocidos como los “treinta tiranos”. La animosidad suscitada por el cargo dio lugar a su extinción durante la Revolución Francesa, pero Napoleón lo restableció con el nombre de prefecto, y aún subsiste en Francia. Con distintas variantes, el cargo existe en los países de Europa meridional y de Iberoamérica, de modo semejante a la supervivencia de instituciones británicas en los países de habla inglesa.

## 4. *Sistemas comunistas*

Los sistemas de administración local de los países comunistas constituyen más bien ejemplos de desconcentración de autoridad que de descentralización. En otras palabras, la unidad del gobierno local es un organismo del gobierno central y funciona como un elemento integrante del sistema administrativo jerarquizado del Estado. La esfera de independencia local es reducida y sólo abarca asuntos menores, en tanto que los mecanismos de control son amplios y se aplican rigurosamente. Los funcionarios locales saben que sus decisiones deben adaptarse al plan global de las autoridades superiores, y saben también que dedicar fondos presupuestarios a otros fines que los previstos sin la debida autorización puede significar la destitución e incluso la prisión. Estos sistemas se caracterizan por atribuir al gobierno local, en el sector de la economía, un papel infinitamente más importante que en los países capitalistas. Por último, la disciplina del partido comunista constituye un medio para controlar su actividad hasta sus últimos detalles.



La comuna china es un notable experimento para poner las instituciones locales al servicio de los objetivos del régimen comunista. Las comunas son, al mismo tiempo, instrumentos de planificación económica, actividad cultural y educativa, y control gubernamental.

La comuna constituye un impresionante instrumento potencial por su capacidad para absorber la vida del ciudadano, por las oportunidades que ofrece para el control político mediante la propaganda, la policía y la rígida disciplina de partido, así como por su capacidad para la producción económica en un país donde la mano de obra excede con mucho a cualquier otra forma de capital.

Yugoslavia ofrece un tipo notablemente diferente de sistema de régimen local comunista. Aunque el partido y su disciplina operan también aquí como un importante factor de control, es evidente que se ha conseguido un grado notable de descentralización. La comuna yugoslava tiene un consejo bicameral; una de las cámaras es un órgano político cuya base electoral es la circunscripción; la otra se ocupa de los problemas económicos, y representa a los trabajadores y granjeros encuadrados en sus respectivas organizaciones de trabajo. El poder de la cámara económica es algo menor que el de la política, ya que su competencia es más reducida, si bien en todas las cuestiones económicas fundamentales, incluido el presupuesto, las dos cámaras deben actuar de acuerdo. Al gobierno central le corresponde el crecimiento económico del país y distribuye los fondos exigidos por las inversiones económicas; sin embargo, el municipio disfruta de cierta discrecionalidad sobre la forma de desarrollo preferido y de una relativa independencia en la dirección de las empresas locales una vez instaladas.

##### 5. *Sistemas poscoloniales*

La creación de nuevas naciones en las antiguas colonias ha producido cambios de diverso grado en el gobierno local. En algunos casos, la instauración de un sistema político de partido único invierte casi completamente el modelo tradicional; en otros casos, se trata más de retoques que de cambio revolucionario, por lo cual el modelo tradicional de administración local no se ha modificado esencialmente. En cualquier caso, el legado del colonialismo se hace notar por doquier, cualquiera que haya sido el esfuerzo realizado por los nuevos dirigentes para romper por completo con el pasado colonial.

Uno de los principales vestigios del colonialismo es, por tanto, la prolongación de la gran autoridad del supervisor exterior; la creación de una democracia local activa es siempre difícil, pero lo es más cuando los hábitos de supervisión central proceden de varias generaciones.

El gobierno local de estos países se ve acosado por la inseguridad social y los problemas económicos. De otro lado, por tratarse de regímenes recientes, los gobiernos centrales suelen ser políticamente inestables. La extraordinaria pobreza, los grandes problemas que plantea el desarrollo económico y la superpoblación crónica que padecen las ciudades, todo ello, da lugar a una serie infinita de problemas que no se plantean a las naciones más desarrolladas. Aunque el proceso de modernización se va imponiendo gradualmente sobre la tradición a lo ancho del mundo poscolonial, el conflicto entre modernistas y tradicionalistas es endémico. La tradición en la esfera religiosa y en la organización social es el enemigo de la burocratización racional y de la expansión de los nuevos partidos políticos de los países en desarrollo.

Debe señalarse un serio esfuerzo en los países poscoloniales para mejorar la calidad de las instituciones locales, pero esto es a costa del establecimiento de controles impuestos por el centro para asegurar la actividad local.

Las pautas seguidas por la administración local en las sociedades poscoloniales son necesariamente muy diversas, pero las necesidades del crecimiento económico y la extensión del nuevo poder nacional a todo el territorio y a las ciudades en proceso de rápido desarrollo determinan que el control central sea tan intenso como le resulta posible al gobierno. En general, las pautas predominantes se asemejan más a las de la Francia de Richelieu que a las de los Estados Unidos de Jefferson. JG

## **ADMINISTRACIÓN, Principios de**

El concepto se emplea como sinónimo de “Principios de Organización”. Son un cierto número de condiciones referidas a la estructura formal y al trabajo ordenado en la organización; fueron diseñados para desarrollar un alto grado de eficiencia y precisión. También, se afirma que algunos fueron creados por los administradores para mejorar la estructura de su organización y el control de sus empleados; y que otros son el producto de la tendencia de los empleados a seguir sus propios patrones, sin considerar los deseos de la dirección.

### *Crítica y conceptualización*

Los principios de organización han sido atacados como “obvios”, “no científicos”, “dogmáticos”, como falsos representantes de “el mejor camino”, como sobreestimadores del raciocinio de las personas, y como sistemas que meten a los ejecutivos en una camisa de fuerza.

Parte de las críticas son justificadas, porque, a pesar de la autoridad reconocida de quienes escriben sobre organización, no se pretende sostener que los principios que han desarrollado sean necesariamente aplicables a toda situación, o que sean “cientí-

ficos” en el sentido de que puedan ser sometidos a pruebas repetidas; en las relaciones humanas tales pruebas repetidas rara vez son posibles. Ni tampoco, debe hacerse notar, se ha resuelto el problema de la relación recíproca de los principios.

Pero los críticos no se dan cuenta con frecuencia de que quienes formularon los principios de organización no pretendieron que fuesen inmutables. Esto ya lo hizo notar Henry Fayol, cuando escribió “los principios son flexibles y capaces de adaptarse a toda necesidad; es cuestión de saber cómo aprovecharlos, lo cual es un arte difícil que requiere inteligencia, experiencia, decisión y proporción”.

Los principios de organización son algo parecidos al sentido común basado en la experiencia, que puede ayudar a su poseedor a llegar a una solución satisfactoria de sus problemas. Los principios aplicados sin sentido común es tan probable que fracasen en este campo de esfuerzos como en cualquier otro.

La dinámica en el funcionamiento de estos principios es proporcionar recomendaciones útiles, y no el establecer un rígido sistema de hacer y no hacer, que señalaría los límites activos de administración. Las listas de principios de organización están formadas de lo que sus creadores consideraban una mezcla de estudios empíricos y juicios comprobados. De acuerdo con las teorías de la escuela Operacional, el propósito principal de una lista de principios es dirigir las actividades administrativas para reducir los peligros latentes y los problemas que se encontrarán al establecer una organización en marcha. Debe hacerse notar, asimismo, que la mayor parte de los principios han sido desarrollados por hombres con una buena cantidad de experiencia práctica en organización.

Parece que existe un alto grado de unanimidad entre los principales escritores sobre organización, respecto a la naturaleza de los principios más importantes, así como de aquellos que han mantenido su relevancia y aplicación a través del tiempo. Estos principios son los siguientes:

### 1. *Principios de jerarquía y autoridad*

1. 1. *Unidad de mando.* Debe existir un solo jefe para cada función. Este principio establece la necesidad de que cada subordinado no reciba órdenes sobre una misma materia de dos personas; de lo contrario existiría confusión, ineficiencia, irresponsabilidad, y hasta evasión de órdenes.

1. 2. *Cadena de mando.* Todas las comunicaciones y decisiones oficiales deben pasar a través de las líneas de autoridad que, de la base a la cúspide, forman la pirámide organizacional.

1. 3. *Tramo de control.* Hay un límite para el número de subordinados que cualquier administrador puede supervisar directamente.

1. 4. *Centralización.* La organización se administra de la cúspide a la base, y es finalmente en los altos niveles donde permanece la responsabilidad última y no perdida entre la masa de subordinados.

1. 5. *Autoridad-Responsabilidad.* Como elemento esencial en la jerarquía de una organización, cada nivel jerárquico debe tener perfectamente definido el grado de responsabilidad, que en función de la línea respectiva le corresponde. Esa responsabilidad es, a su vez, contraparte y fundamento de la autoridad que debe concedérsele.

## 2. *Principios de especialización*

Cuanto más se divide el trabajo dedicando a cada empleado a una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia, precisión y destreza. Filósofos amateurs en la época de Darwin y Spencer, catalogaron el principio de especialización como el evangelio verdadero de la evolución administrativa. Taylor fue el más relevante.

2. 1. *División del trabajo.* Incrementa la especialización, y con ella, la precisión, profundidad de conocimientos, destreza y perfección de las personas dedicadas a cada función; al reducir la amplitud de las tareas por las cuales son responsables. Asimismo, promueve la necesidad de la planeación y la coordinación administrativa y eleva la productividad de la organización como un todo.

2. 2. *Homogeneidad.* También conocida como unidad de dirección. Aconseja agrupar las funciones similares, ya sea por su propósito, proceso empleado, personal requerido o lugar donde se desarrollen, en una misma unidad, bajo la dirección de un solo administrador y guiados por un mismo plan de acción.

## 3. *Principio de staff*

Establece que el ejecutivo debe ser asistido por funcionarios que no sean de la línea de operación, sino que sean, esencialmente, extensiones de la personalidad del ejecutivo; y cuyas funciones consisten, primeramente, en auxiliar al ejecutivo, a controlar y coordinar la organización y, en segundo lugar, dándole asesoría en cuestiones diversas.

## 4. *Eficiencia*

Una organización es eficiente si está estructurada en tal forma que los objetivos deseados se logran con el mínimo de costos o de consecuencias imprevistas.

## 5. *Flexibilidad*

La organización puede cumplir más adecuadamente su propósito si dispone de instrumentos y técnicas que le permitan anticiparse y adecuarse a posibles cambios. Aquellas organizaciones que crean inflexibilidades, bien sea en la forma de resistencia al cambio, procedimientos demasiado complicados o divisiones demasiado rígidas, corren el riesgo de desaparecer.

## 6. *Equilibrio*

La aplicación de principios o técnicas debe equilibrarse de acuerdo con su eficacia general en la obtención de los fines de la empresa. Las ineficiencias derivadas de un amplio tramo de control, deben equilibrarse con las de contar con largas líneas de comunicación. Las desventajas de no seguir siempre la unidad de mando deben equilibrarse con las ventajas de los conocimientos especializados y uniformidad, que se obtienen dando autoridad funcional a los grupos staff y a los departamentos de servicios.

## 7 *Principio de las reglas*

Es la existencia formal de procedimientos escritos, generalmente no abiertos al escrutinio público, el cual prescribe cursos específicos de acción a ser tomados bajo determinadas circunstancias, mismos que los burócratas deben seguir sin atender a preferencias o intereses personales.

Bajo este concepto y el de los dos principios siguientes, se limita a la burocracia por el temor que crezca en poder.

7. 1. *Discrecionalidad administrativa.* Es la facultad de los empleados públicos para ejercer su propio criterio pero dentro de los lineamientos de las leyes o reglamentos.

Es asimismo, la obligación que tiene cualquier empleado público, de que sus acciones se fundamenten en una autoridad legalmente concedida, y en la cual se establecen límites precisos a la acción oficial.

7. 2. *Proceso debido.* Para asegurar que el poder administrativo se ejerce bien y de modo equitativo, este principio señala que en el desarrollo del trabajo deben seguirse ciertos procedimientos o normas internas que la propia organización establece.

## ADMINISTRACIÓN, Sociología de la

Se pueden encontrar dos grandes fuentes de la sociología de la administración. Una sería la reflexión de Max Weber sobre la burocracia; la otra, los estudios de Roethlisberger y Dickson (1935) sobre los talleres Hawthorne de la Western Electric Co. Estas dos fuentes han engendrado dos grandes corrientes de trabajos. La primera se centra sobre la burocracia, la segunda sobre el estudio de los grupos pequeños (“small groups”), y su prolongación hacia la experimentación en laboratorio o sobre grupos reales.

Dos cuestiones principales se desprenden de estas investigaciones. La primera pone de relieve la importancia de las motivaciones no económicas en la satisfacción o el rendimiento de los individuos, principalmente aquellas que actúan en el seno del grupo pequeño del equipo de trabajo (tema clásico de la sociología del trabajo). La segunda insiste en el impacto del tipo de mando que —después de los trabajos ya clásicos de Kurt Lewin, de Lippitt y de Morton White—, se clasifica en tres categorías: autoritario, democrático y del “laissez faire”. Si bien los resultados son a veces contradictorios, se puede afirmar que, generalmente, el mando autoritario favorece el rendimiento, en tanto que el democrático aumenta la satisfacción y el “laissez faire” proporciona resultados intermedios.

Sin embargo, se debe señalar que estos estudios no conceden siempre la debida atención a los fines de los individuos y a las estrategias que despliegan para conseguirlos, dado que pueden éstas acomodarse según los casos, a estilos de dirección diferentes.

Otro problema, el de la supervivencia de las administraciones, ha sido estudiado particularmente por Chester Irving Barnard. Según este autor, el individuo que forma parte de una administración tiene una doble motivación (positiva y negativa) frente al sistema, Barnard distingue la retribución del empleado (por ejemplo, su salario) de su contribución (mediante su trabajo) y supone que el empleado será fiel o leal a la administración en tanto que su retribución sea superior a su contribución, según su propio sistema de referencias. La administración podrá, por consiguiente, sobrevivir si puede distribuir retribuciones acomodadas a las contribuciones de sus miembros. JG

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por Julieta Guevara

En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente a las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar. Exige la capacidad suficiente para ajustar las directrices, señaladas por el gobierno, a la necesidad política coyuntural y a la experiencia administrativa del organismo ejecutor.

Todo lo anterior, dentro de una orientación general de predictibilidad, consistencia y equidad en la aplicación de las leyes.

## 48 Administración Pública

La administración pública es tan antigua como el gobierno. Todos los sistemas políticos se han visto precisados a utilizar estructuras administrativas extensas y complejas para perpetuarse y hacer frente a los problemas de su época.

En la antigüedad, el control y aprovechamiento de los ríos determinaron la aparición de grandes organizaciones burocráticas de los Imperios Egipcio y Chino. Grecia no llegó a definir un sistema administrativo permanente, debido a su origen democrático y su dimensión pequeña de Ciudad-Estado. En contraste, la necesidad de gobernar vastos territorios habitados por grupos de culturas diversas, obligó al Imperio Romano a establecer formas complejas de administración.

Durante la edad media, el Imperio de Carlomagno tuvo que instituir los condados para resolver problemas administrativos; aunque en la mayoría de los reinos y feudos, la administración pública se redujo a las tareas domésticas de los castillos.

El surgimiento del Estado Moderno, —como la organización política soberana dentro de un territorio definido—, requirió de un aparato administrativo capaz de centralizar el poder disperso de los señores feudales, de mantener la separación de la Iglesia y de garantizar la independencia respecto a otros Estados. De esta manera, las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII integraron grandes estructuras burocráticas para mantener su dominio; de tal suerte, que la expansión de las actividades públicas alcanzó su apogeo, por ejemplo, en el reinado de Luis XIV en Francia y Guillermo Federico, Gran Elector de Brandenburgo, en Prusia.

El Liberalismo pretendió reducir la administración pública a su mínima expresión para dar cabida a la libre competencia de la iniciativa privada. No obstante, el desarrollo capitalista necesitó de la intervención del sector público para el mantenimiento del orden, la construcción de una infraestructura, la atenuación de la lucha de clases...

En el socialismo, la administración gubernamental sustituye a la actividad privada; así, la economía planificada requiere, necesariamente, de un extenso sistema burocrático.

Finalmente, los países en vías de desarrollo coinciden en que la administración pública es el principal instrumento, a veces el único, para promover el cambio social hacia la integración nacional y el bienestar económico de la población.



La importancia de la administración pública crece a medida que la sociedad civilizada aumenta su complejidad y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas. Al diversificarse los intereses de los distintos sectores sociales se incrementa la dificultad de conciliar los desacuerdos y de solucionar los conflictos; como resultado, la sociedad se hace más dependiente de su sistema político para manejar sus contradicciones, mantenerse integrada y desarrollarse; a su vez, el sistema político depende más de la administración pública para conciliar intereses opuestos y satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales. En la actualidad, es difícil que exista algún aspecto de la vida humana que no involucre a la administración gubernamental o no incrementemente el control público sobre los intereses privados.

Esta expansión continua de la administración pública se explica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, cuyas funciones tienden a ser absorbidas por los organismos públicos; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, entre otros, han provocado, desde el siglo XVIII, un cambio en el número, variedad y complejidad de las funciones de la administración pública; y finalmente, porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

En la sociedad contemporánea, la administración pública tiene encomendados los siguientes roles:

- a) **Preservación del sistema político:** socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc.
- b) **Mantenimiento de la estabilidad y el orden:** mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc.
- c) **Institucionalización del cambio:** establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc.
- d) **Prestación de servicios públicos en gran escala:** servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc.
- e) **Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos:** inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc.

f) Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes anti-discriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc.

g) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etc.

h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, etc.

Ninguna sociedad podría existir sin la ejecución de estos roles. Algunos de ellos son compartidos con otras instituciones sociales; otros son de su competencia exclusiva; cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad y está en transformación continua.

La administración pública actual, a pesar de sus distintas manifestaciones conforme al tipo de sistema político y nivel de desarrollo, comparte rasgos comunes que son de utilidad para definirla y caracterizarla. Se describirán estos elementos que pueden tipificar a la administración pública y, al final de este trabajo, se harán algunas consideraciones sobre la administración pública en las áreas subdesarrolladas.

### 1. Carácter Político

Como la administración pública es una de las actividades del gobierno, está conformada en su orientación, penetración, homogeneidad, tipo de burocracia y role por el sistema político del cual forma parte. Recíprocamente, los efectos de la administración se extienden a todo el sistema político y pueden determinar el éxito o fracaso de las acciones del gobierno.

Así, el carácter e ideología del régimen político determina la relación sector público-iniciativa privada; y por lo tanto, la extensión de las funciones públicas y su grado de penetración en los diversos ámbitos de la vida social.

La existencia de un sistema federal o unitario, presidencialista o de gabinete, abre o limita las posibilidades de que la administración gubernamental pueda disponer de una estructura homogénea, coordinada y con unidad de mando. En los estados federales, la labor administrativa tiende a una mayor heterogeneidad y a generar mayores problemas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los gobiernos locales. En los sistemas de gabinete, la presencia de ministros afiliados a partidos políticos antagonicos puede fragmentar la unidad del Ejecutivo.

Por otra parte, el régimen de partidos políticos, la actividad de los grupos de presión y la actitud de la ciudadanía constituyen factores relevantes que configuran a las burocracias públicas.

En el monopartidismo, la burocracia es enmarcada dentro del partido único o predominante; mientras que el multipartidismo le otorga una condición de neutralidad política, a través del establecimiento de un servicio civil que favorece la profesionalización burocrática y la continuidad en el trato entre los grupos de interés y los funcionarios.

La creación, reforma o desaparición de las organizaciones públicas, lo mismo que el nombramiento o destitución de los principales funcionarios, puede ser resultado de la presión de los grupos de interés, quienes también infiltran a sus miembros dentro de la administración pública para asegurar que las decisiones se tomen en un sentido determinado.

Por último, la actitud de la ciudadanía, de rechazo, indiferencia o apoyo a los programas gubernamentales puede facilitar u obstaculizar el cumplimiento de las tareas administrativas; pero también estimular formas organizativas de participación ciudadana; o bien, provocar la manipulación y represión de los grupos sociales.

De este modo, cada una de las dependencias del gobierno desempeña sus actividades en interacción constante con las normas formales e informales de los sistemas políticos; con los grupos externos, —clientela, grupos de presión, partidos, ciudadanos—; con otras instituciones públicas como el poder legislativo y judicial; además de su relación permanente con los otros organismos del poder ejecutivo.

En consecuencia, la política gubernamental es, esencialmente, el producto de la cooperación, compromiso y conflicto entre los grupos de interés (empresariales, obreros, campesinos); políticos (legisladores, partidos); y burocráticos (altos funcionarios). Es fruto de una acomodación de la élite, en la cual, los grupos representativos de los intereses más fuertes luchan y negocian con las élites gubernamentales, en un contexto cooperativo y simbiótico.

Así pues, la planeación se convierte en un proceso difícil. Además de la dificultad de coordinar organizaciones vastas y numerosas, enfrenta multitud de intereses en conflicto. Al mismo tiempo, existen dificultades técnicas para definir, cuantificar y evaluar metas e indicadores sociales, así como para precisar la significación práctica de los valores políticos involucrados. Con frecuencia, se inician programas nuevos, de los cuales

## 52 Administración Pública

no existe ningún antecedente susceptible de aprovecharse como experiencia. Todo esto hace que en muchos países, la “planeación sea una improvisación dentro de una dirección general hacia un sentido determinado”.

Por otra parte, cada dependencia mantiene una interacción funcional y de representación con los grupos de interés; y no pocos funcionarios conciben su labor como de servicio a estos grupos. De esta manera, la asignación de funciones y de autoridad a las entidades públicas tiene también implicaciones políticas. Por lo regular, cada dependencia corresponde a un grupo o tipo de apoyo político organizado que presiona sobre él: industriales, banqueros, comerciantes, sindicatos, campesinos, maestros. Estos grupos de interés pugnan por obtener un arreglo organizacional que les permita el mayor acceso a quienes toman las decisiones para intentar influir en la formulación de políticas. De ahí que toda reorganización tenga consecuencias políticas ya que existe una estrecha relación entre los rasgos organizacionales y la posibilidad de que se formulen políticas favorables a determinados grupos.

Por su lado, la burocracia no constituye un grupo monolítico. Los administradores o segmentos particulares de administradores representan intereses propios, profesionales o de la clientela a la cual prestan servicios. No sólo sirven fines públicos, sino tratan de sobrevivir, de extender su poder, de acumular recursos y de mantener una base política mediante coaliciones con grupos de interés o sectores de la comunidad. En esta forma, los funcionarios públicos pueden jugar un papel de árbitro o de mediador en los conflictos entre los grupos de interés, o aún mostrar simpatía o formar alianzas con uno de los intereses en pugna. Así, a mayor pluralismo en el contexto social, existen mayores posibilidades de mayor pluralismo administrativo.

Esta naturaleza política de la administración pública le confiere aspectos que la diferencian de la administración del sector privado, por lo menos en algunas características básicas: Los objetivos son establecidos, con frecuencia, por otros elementos del sistema político fuera del control de los administradores; sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado, ni dependen de sus resultados en pérdidas o ganancias.

Asimismo, la diferencian de la administración privada, la orientación hacia la colectividad; la gran escala de sus actividades; la posibilidad del uso de la coacción legítima, como máximo representante del interés

público; y la magnitud de la repercusión de sus decisiones en la vida nacional y de los grandes conglomerados sociales.

También su naturaleza pública le confiere un carácter distinta, pues la obliga a la discusión abierta y a la difusión de los motivos que la animan, ante los grupos interesados y la opinión pública.

En suma, la administración pública difiere de la privada en sus aspectos normativos y ambientales, más que en las cuestiones técnicas, estructurales y metodológicas.

## **2. Burocratización**

La forma de organización burocrática es un rasgo reciente de la administración pública. Durante la mayor parte de la historia política, la administración gubernamental se manejó sobre bases no racionales, como la tradición y el carisma. De esta manera, la administración de los asuntos públicos se ejerció mezclada, estrechamente, a las funciones religiosas y económicas.

Desde el surgimiento del Estado Moderno, se manifiesta una tendencia a configurar una administración impersonal, basada en un sistema de autoridad legal-racional; que establece jerarquías y áreas de competencia definidas; y que utiliza personal seleccionado y remunerado conforme a sus cualidades técnicas, al cual se le brinda la oportunidad de hacer una carrera al servicio del gobierno. Es decir, la administración pública propende hacia el tipo de organización que Weber denominó burocracia, caracterizada por la especialización de roles, división del trabajo, jerarquía y racionalidad.

Según Weber, la forma de organización burocrática es técnicamente superior a cualquier otra. Sin embargo, la formalidad, rutina y anonimato que privan en las organizaciones burocráticas, generan la centralización excesiva; el énfasis en los medios más que en los fines; ritualismo y rigidez. Además de frustración, tensión y falta de realización en los individuos, quienes sienten que la satisfacción personal que buscan, no la encuentran en las grandes burocracias dentro de las cuales trabajan. Por su parte, los usuarios de los servicios, tampoco se consideran atendidos en sus necesidades por la burocracia impersonal, inflexible y lenta.

Lo anterior ha provocado la crítica constante por la pérdida de la condición humana en las grandes organizaciones burocráticas, entre ellas, la administración pública.

## 54 Administración Pública

No obstante, las características de este tipo de organización tiene diversos grados de vigencia en la práctica. Por ejemplo: La división del trabajo se observa aún en sistemas no burocráticos; la separación de competencias se hace más difícil a medida que se incrementa el volumen y complejidad de las operaciones, —no hay fronteras absolutas entre las funciones gubernamentales—, de modo que existen, ineludiblemente, mezclas, traslapes y duplicaciones. La cadena de mando que debe hacer fluir la autoridad de la cúspide a la base se rompe, con frecuencia, por la fragmentación burocrática en grupos competitivos. Los sistemas de mérito son alterados por las presiones sindicales y de los grupos profesionales.

La impersonalidad es obstaculizada por los conflictos de roles y de intereses, y por el margen de discrecionalidad administrativa. La disciplina se viola en razón de los equilibrios políticos. En los estados federales, la existencia de varios niveles de gobierno impide la realización del ideal weberiano y, en los países socialistas, la interferencia y control formales del partido único sobre la administración pública niegan la neutralidad política burocrática.

Por otro lado, el impacto político de la burocracia es enorme. Su poder se fundamenta en la permanencia de los funcionarios dentro de sus puestos; en la indiscutible eficacia de la organización burocrática para el manejo de problemas complejos; en su posibilidad de hacer alianzas con los grupos externos; en el conocimiento de información confidencial y en la oportunidad que tiene de dispensar favores. De tal suerte, que la crisis de parlamentarismo y el fortalecimiento del Ejecutivo —según algunos autores—, han hecho concurrir los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en las manos de la burocracia. De ahí la demanda permanente de controlar a la burocracia con instituciones políticas fuertes para evitar que, en unión con los grupos de interés, rebase el poder de los órganos democráticos representativos.

A pesar de las manifestaciones de irracionalidad de las grandes burocracias, del sentimiento de enajenación que provocan y del temor reiterado a la amenaza burocrática, la fórmula de Weber parece tener una aceptación universal, en virtud de su supuesta eficiencia técnica y la capacidad que se le atribuye para terminar con la corrupción, el nepotismo y el favoritismo en los puestos del gobierno.

La “pasión por la burocracia” sustenta a la mayor parte de las reformas administrativas, para las cuales el desarrollo administrativo

es el grado en que una organización se ajusta a las características señaladas por Weber.

En los últimos tiempos, la nueva tecnología de la información, las teorías recientes de la motivación, y la presión creciente de los grupos de ciudadanos para lograr una mayor injerencia en las decisiones de la administración pública, están provocando la búsqueda de nuevas formas de organización, más flexibles y descentralizadas, que pretenden solucionar la llamada burocratología.

### 3. Funciones

En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica, necesariamente, la acción gubernamental. La superioridad de la administración pública —en poder, recursos, organización, experiencia y competencia profesional—, frente a todas las instituciones sociales, le ha permitido asumir más y más funciones.

De este modo, aún las funciones tradicionales de la administración pública han sufrido un cambio cualitativo: Las relaciones internacionales han multiplicado el número de contactos y tipos de intercambios entre los países. Las funciones de mantenimiento de la ley y el orden se han modificado conforme a las nuevas condiciones de movilidad, urbanismo, y relaciones de la sociedad industrial. La construcción de obras —de comunicación, irrigación, desagüe—, supera en dimensión, tecnificación y periodicidad todo lo. realizado anteriormente. La tributación ha sufrido un cambio radical para contemplar distintas fuentes y discriminar diversos causantes. La protección de indefensos, antes de carácter humanitario, se ha reconocido como un derecho para sectores cada vez más amplios. Aun la guerra, con su conscripción masiva y utilización de la ciencia y la tecnología, ha modificado por completo los conceptos de defensa.

Por otro lado, la administración pública ha asumido nuevas funciones. En menos de un siglo, la regulación económica gubernamental ha experimentado una expansión extraordinaria ya que en la mayor parte, si no en todos los países, la administración pública constituye el empresario más grande. Este papel se acrecienta a medida que los mecanismos de mercado son incapaces de ofrecer solución a la problemática contemporánea; por lo tanto, la administración pública se ve obligada a estimular, complementar o sustituir a la empresa privada; a diversificar a la economía, a promover la productividad...

En el campo del bienestar social, el incremento de la intervención del Estado ha respondido a la declinación de los servicios proporcionados por otras instituciones sociales —iglesia y organizaciones de caridad—, y a la necesidad manifiesta de aliviar los males de la sociedad contemporánea. Así, la administración pública ha llegado a ser el mayor instrumento de la acción social.

Las consecuencias negativas del industrialismo han motivado que la administración pública asuma la responsabilidad de controlar el medio ambiente, a través de la ciencia y la tecnología aplicadas al urbanismo, la conservación del equilibrio ecológico, etc.

Los movimientos nacionalistas de los países hoy desarrollados utilizaron las funciones tradicionales del Estado para la construcción nacional. En nuestro tiempo, el Estado, por medio de la administración pública, también ha extendido sus tareas a la construcción nacional, mediante nuevas actividades que van desde el establecimiento de símbolos nacionales y el logro de la integración nacional, hasta el mejoramiento de la calidad de la vida, el crecimiento económico sostenido, la distribución equitativa del producto social, la ampliación de la participación política y la creación de mayores oportunidades de desarrollo individual.

### **a) Clasificación de las funciones políticas**

Según Kaufman, la administración pública realiza, como institución política, funciones semejantes a las cámaras legislativas, al poder ejecutivo, a los tribunales y a los grupos de presión, mediante las siguientes potestades:

i) **Potestad reglamentaria.** Dentro del marco constitucional y de las leyes respectivas, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las organizaciones públicas formulan gran cantidad de legislación, y pueden realizar al efecto, audiencias, encuestas, consultas e integrar comités con las asociaciones o personas interesadas.

ii) **Potestad ejecutiva.** Corresponde a la administración pública el manejo de los programas, de los presupuestos y de los recursos públicos en general; además de las contrataciones con otros organismos públicos o privados. Los funcionarios representan al sector público frente a terceros y realizan campañas para obtener la aceptación y colaboración de los ciudadanos para sus programas.



iii) **Potestad jurisdiccional.** Interviene en asuntos judiciales, principalmente, en los recursos contra actos administrativos. Atiende y resuelve procedimientos entre particulares: demandas obrero-patronales, conflictos entre arrendatarios y propietarios, etc. En el desempeño de esta función existe, siempre, la posibilidad de revisión por la jurisdicción ordinaria.

iv) **Grupo de presión.** La administración pública también funciona como un grupo de presión dentro del sistema político, con la diferencia de que posee poderes públicos de ley. Los funcionarios elaboran proyectos de legislación; acuden a defenderlos ante las cámaras; movilizan apoyo y, en su caso, oposición a ciertas leyes; influyen en los legisladores; mantienen relaciones permanentes con la comunidad y su clientela específica, por medio de la información y las relaciones públicas. Dado que obtienen su nombramiento por conexiones políticas, los funcionarios pueden utilizar sus facultades discrecionales en apoyo a su partido y comportarse como representantes de determinados grupos. Con frecuencia, los órganos administrativos cuentan con comisiones consultivas integradas por portavoces de los intereses involucrados, por lo que la administración pública también ejerce funciones de representación.

## b) Clasificación de las funciones administrativas

Desde el punto de vista administrativo, Gournay distingue:

Las funciones que directamente atienden las necesidades de la colectividad, a las que denomina **“principales”** y que otros autores mencionan como “de línea” o “substantivas”

Las funciones orientadas a proporcionar servicios internos a la propia administración, que nombra “auxiliares” y que también se conocen como “logísticas”, de “apoyo”, “servicios” o adjetivas.

Y las funciones a través de las cuales se ejerce la autoridad, a las que designa como “directivas”.

**Las funciones principales** pueden clasificarse en cuatro categorías:

i) **Funciones de soberanía:** defensa; relaciones exteriores; policía; relaciones con la iglesia; funcionamiento de las instituciones políticas como las elecciones, información y opinión pública, etc.

ii) **Funciones económicas:** moneda; crédito; comercio exterior; precios; promoción económica; inversión; acción directa e indirecta en la agricultura, la industria, el comercio, los energéticos, etc., empresas públicas.

## 58 Administración Pública

iii) **Funciones sociales:** salud, higiene, vivienda, urbanismo, relaciones laborales, asistencia social, promoción y desarrollo social, etc.

iv) **Funciones educativas y culturales:** investigación científica, enseñanza general, educación de adultos, artes, entretenimiento, etc.

Las **funciones auxiliares** no se realizan directamente hacia el público y pueden ser:

- i) **Administración de personal.**
- ii) **Manejo de recursos materiales.**
- iii) **Administración financiera.**
- iv) **Servicios jurídicos y contenciosos.**
- v) **Documentación.**

Las funciones de dirección comprenden las tareas de **mando, supervisión y asesoría**. Se refieren al estudio y formulación de programas; a la **organización** de los servicios; al **control** de las operaciones; y a las relaciones públicas.

### c) Diferenciación interna

Paralelo a la expansión del campo de sus actividades, dentro de la administración pública existe un proceso de mayor diferenciación y especialización en sus funciones y estructuras, que origina el surgimiento de nuevas unidades administrativas o la subdivisión de las existentes; lo cual incrementa el nivel de complejidad y las dificultades de coordinación.

En consecuencia, el logro de racionalidad en la operación y el mantenimiento de la acción integrada adquieren, cada vez más, dimensiones críticas.

## 4. Estructura formal

La administración pública se ubica, predominantemente, dentro de las funciones del Poder Ejecutivo, el cual ofrece muchas similitudes, desde el punto de vista de su estructura, independientemente de que se trate de una forma presidencialista o de gabinete.

De esta manera, el Presidente o Primer Ministro se encuentra rodeado por los siguientes círculos concéntricos:

a) **Consejeros personales y agentes de coordinación** (Secretarios Particulares o asistentes especiales).

b) **Organismos específicos de coordinación**, cuyas funciones trascienden la división departamental o ministerial. (Planificación, servicio civil, seguridad, energía, reorganización administrativa, etc.).

c) **Gabinete**, integrado por ministros, secretarios o jefes de departamento, responsables de la orientación política y de la administración de las actividades gubernamentales, funcionalmente definidas. (Relaciones Exteriores, Comercio, Educación, etc.). Estos ministerios o secretarías se subdividen, a su vez, en otras unidades especiales (subsecretarías, direcciones, etc. ) y en delegaciones territoriales.

d) **Organismos independientes o semi-independientes**, con responsabilidades reglamentarias o supervisoras (consejos o comisiones en los cuales participan los intereses afectados) y corporaciones independientes (organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos) manejadas por consejos de funcionarios y operadas por personal no considerado, generalmente, dentro del servicio civil.

En los Estados federados puede existir una estructura similar a nivel de cada una de las entidades federativas; pero en lo que corresponde al ámbito local, existen dos variantes, según se trata de un Estado Federal o unitario:

**La organización municipal**, que otorga gran autonomía a los gobiernos locales para decidir su forma de gobierno, recolectar impuestos, determinar sus políticas y organizar sus propios servicios públicos.

Y el **sistema prefectoral**, que implica la presencia de un prefecto que supervisa los servicios centrales desconcentrados y hace prevalecer el criterio nacional en la formulación de las políticas locales; de tal manera que, a pesar de que existan unidades intermedias o locales, éstas disponen de poderes muy limitados y los ejercen a nombre de las autoridades centrales.

## 5. Personal

Generalmente, el personal público se clasifica en tres grandes tipos: los altos ejecutivos, responsables de la formulación de políticas (Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores), con permanencia temporal en el puesto y nombramiento con base en la afiliación política; el servicio civil.

## 60 Administración Pública

integrado por personal directamente ocupado en los servicios básicos gubernamentales; y los empleados públicos que se encargan de la producción industrial, agropecuaria y de servicios que llevan a cabo las entidades parastatales.

Los altos ejecutivos desempeñan un rol más político que administrativo. Los empleados públicos se diferencian poco de los trabajadores privados. El servicio civil es la institución característica de la administración pública en el manejo de sus recursos humanos.

Históricamente, los puestos públicos se han ocupado a través de tres sistemas diferentes: el patrocinio del monarca o del parlamento, que degeneró en venalidad, corrupción y nepotismo; el botín, que con fundamento en el derecho de todo ciudadano a participar en las tareas del gobierno, consideró la actividad política como el medio principal de acceso a los puestos de la administración pública, y provocó inestabilidad, ineficiencia y corrupción; y el servicio civil, que enfatiza el mérito propio como el principal elemento para realizar una carrera al servicio del Estado y que supone estabilidad y profesionalización en las tareas gubernamentales. El servicio civil está compuesto por los trabajadores del Estado sujetos a un status especial que restringe sus derechos político-sindicales a fin de preservar la continuidad, eficiencia y honestidad de la administración pública, mediante el empleo de personal permanente y profesional, a salvo de las vicisitudes políticas. El mérito constituye el factor determinante en el ingreso, remuneración y promoción del personal, de ahí que al servicio civil se le conozca también como sistema de mérito; en contraste al manejo de los recursos humanos sobre la base de la militancia política, el parentesco, la amistad, así como otros factores distintos a la capacidad en el desempeño de un puesto.

La profesionalización que supone el servicio civil implica restricciones políticas para sus miembros, como una contrapartida a su inamovilidad en el puesto. Así, estas restricciones van —según los distintos sistemas—, desde la prohibición de participar en cualquier actividad política, hasta sólo la incompatibilidad entre los puestos administrativos y los de representación popular, por ejemplo.

Por otro lado, también se limitan los derechos de sindicación y de huelga, de tal manera que en algunos países, los trabajadores gubernamentales no pueden formar asociaciones ni declarar huelgas; mientras en otros, no obstante que tienen derecho a la sindicación y a la huelga, tienen prohibido hacer alianzas con obreros o campesinos y la huelga se

sujeta a determinados requisitos, que pretenden asegurar la continuidad de los servicios públicos esenciales a la vida de la comunidad.

Al mismo tiempo, el servicio civil también es expresión de un alto grado de burocratización de la administración pública; su estructura está compuesta por un conjunto de categorías, según distintos niveles de autoridad y responsabilidad, y conforme a diversas ramas de actividad; de tal suerte que el status, salario y requerimientos de un puesto, se incrementan a medida que la categoría es más alta. En la cúspide del servicio civil se encuentra la élite administrativa del sector público: la “administrative class” inglesa, por ejemplo.

El ingreso al servicio civil en los puestos de dirección puede estar relacionado con el sistema educativo nacional, como la Escuela Nacional de Administración en el sistema francés; en cuyo caso, el personal es más probable que permanezca dentro del servicio y realice una carrera administrativa con base en los escalafones establecidos. Otros sistemas permiten mayor flexibilidad en el ingreso y permanencia; de manera que existe un flujo constante y recíproco de personal entre el sector público y la iniciativa privada, como en el caso del servicio civil norteamericano.

Los niveles que comprende el servicio civil varían de país a país. En algunos, las más altas jerarquías corresponden a personal permanente e inamovible; en otros, los puestos medios y elevados son ocupados de acuerdo a criterios políticos; pero en todos los países, los puestos de la base forman el cuerpo principal del servicio civil.

Se considera al servicio civil como el sistema más adecuado para el funcionamiento de la administración pública moderna; e inclusive su bondad ha llegado a constituir un dogma a realizar en los países que aún no lo han establecido. Sin embargo, pocos gobiernos han tenido éxito en la aplicación de normas estrictas de mérito en la administración de su personal; detrás de la fachada del sistema de mérito, casi siempre existe algo de patrocino o de botín: Los líderes políticos siempre encuentran alguna manera de colocar personas por razones distintas al mérito; en los países en que la educación está generalizada, vuelve a tomar importancia; en igual sentido presionan los sindicatos y las asociaciones profesionales.

Así, no obstante que la bondad de un servicio civil está casi aceptada universalmente, la diferencia entre la teoría y la práctica aún es grande. En otros casos, el servicio civil ha creado camarillas burocráticas cerradas ya que, a menudo, los requisitos de ingreso y promoción favorecen a grupos o clases sociales específicas, como el servicio civil británico.

## **62 Administración Pública**

Una opción distinta ofrecen los países socialistas: bajo el supuesto de que el personal público sirve a diferentes fines según la clase social gobernante y el sistema social prevaleciente, la burocracia debe sujetarse al control estricto del Partido Comunista para evitar desviaciones y que el personal al servicio del Estado llegue a convertirse en una nueva clase media. Además, la administración pública debe mantenerse tan simple “que hasta un cocinero pueda manejarla”.

Finalmente, es de mencionar que la administración pública absorbe entre el 15% y el 30% de la fuerza de trabajo en los países capitalistas y más del 60% en los socialistas. La tasa de expansión de los empleados gubernamentales es superior a la del empleo privado y al crecimiento de la población en casi todos los países. El personal público comprende toda la gama de ocupaciones legítimas, de modo que no existe un servidor público “típico”, ya que el oficinista hace mucho tiempo que dejó de representar la mayor proporción de los recursos humanos del Estado.

### **6. Finanzas públicas**

El desempeño de las funciones gubernamentales requiere de recursos económicos, en sí mismos escasos, que tienen que ser extraídos del consumo y la inversión privados para sujetarlos, en su monto y distribución, a decisiones colectivas, políticas, más que a los deseos individuales.

Muchas crisis gubernamentales pueden explicarse por la incapacidad, tanto de allegarse recursos suficientes, como de asignar correctamente los disponibles. Así, la habilidad de un gobierno para conseguir recursos y gastarlos inteligentemente, es la mejor prueba de su desempeño eficaz. En consecuencia, por una parte, se plantea el problema de cómo se distribuirán los costos; quienes aportarán recursos mediante los impuestos, por ejemplo. Por la otra, cómo se utilizarán estos recursos para satisfacer los objetivos complejos, interrelacionados, excluyentes y contradictorios, que caracterizan a los gobiernos actuales.

Esto implica un proceso político a través del cual se asignan, autoritariamente, costos y beneficios entre los diferentes sectores de la población y en el cual participan los grupos de presión, los partidos, los funcionarios, el poder ejecutivo y el legislativo.

Nunca como hasta ahora, recursos tan vastos han estado a disposición de los gobiernos. La administración pública maneja, en todos los países, una parte considerable del producto nacional (de 25 a 40% en los capita-

listas y de 70 a 95% en los socialistas). Al mismo tiempo, el gasto público crece con mayor rapidez que el resto de los recursos de que disponen otras entidades.

Esto significa que las actividades económicas de la administración pública han adquirido tal importancia que constituyen el sector principal de la economía de todos los países; y aún en los capitalistas, los gobiernos establecen las bases del funcionamiento de la economía. El sector público se ha convertido en el mayor vendedor, comprador, prestamista, banquero y agente de seguros.

La necesidad de alentar el crecimiento económico; de afrontar la explosión demográfica; de regular el desarrollo tecnológico y de atender las crecientes demandas de una población con mayores expectativas de una vida mejor; además de hacer frente —en algunos países—, a la carrera armamentista, han provocado la expansión acelerada del gasto público, en un mundo afectado por la inflación, la deflación y el desempleo.

Como corolario, el poder de imposición se ha ampliado.

El gobierno desempeña distintos roles, según se trate de una economía de mercado o socialista. En el primer caso —en el cual las decisiones de producción se dejan a los particulares motivados por el lucro—, realiza las funciones siguientes:

a) **Mantenimiento de la ley y el orden**, para crear un ambiente favorable a las transacciones económicas: defensa del derecho de propiedad, mantenimiento de la obligatoriedad de los contratos convenidos y reglamentación de las empresas y sus operaciones. Esto es, proporciona una base institucional y una estructura legal para que tenga lugar la actividad económica.

b) **Auxiliar del desarrollo de los negocios**, mediante tarifas, subsidios, exenciones de impuestos, franquicias, apoyo a los precios, legislación laboral favorable, construcción de la infraestructura necesaria a la expansión de la economía. Es decir, el gobierno proporciona servicios y estímulos valiosos, sin los cuales las empresas podrían, difícilmente, progresar.

c) **Fuerza de balance en el mercado**, por medio de control de precios, salarios mínimos oficiales, protección a los consumidores y disposiciones contra monopolios. De este modo, no sólo se protege al inversionista, al trabajador y al consumidor, sino también a los mismos empresarios contra los negociantes sin escrúpulos.

## 64 Administración Pública

d) **Factor equilibrante en los ciclos económicos**, a través de difusión de información económica para las empresas; creación de empleos públicos; política impositiva crediticia y monetaria; inversión y gasto públicos; programas de educación, vivienda y seguridad social.

e) **Control, competencia y sustitución de las empresas**, en el mercado por medio de organismos descentralizados, empresas estatales y otras formas de intervención directa, dado que el comportamiento de los negocios afecta, inevitablemente, el bienestar general.

En las economías socialistas, la administración pública asume por completo el control de la economía mediante la propiedad estatal de las empresas y la planificación centralizada y coercitiva. En contraste, en las economías capitalistas, la planificación estatal pretende corregir y complementar el funcionamiento del mercado, no reemplazarlo; tiene un carácter no coactivo, sino indicativo; en muchos casos, intenta promover la igualdad social sin eliminar por completo la función del mercado; sino imponerle una norma de valor social, para controlar, desde el punto de vista de la sociedad, el poder económico.

El presupuesto es el instrumento principal del manejo de la economía nacional ya que establece, en primer término, la asignación de recursos entre el gobierno y la iniciativa privada y, en segundo lugar, cómo se distribuyen los recursos públicos para el logro de los objetivos gubernamentales. Por lo tanto, expresa la ideología dominante y una gran variedad de propósitos, conforme a los compromisos y equilibrios políticos; además de que revela qué sectores tendrán mayores gravámenes o beneficios. Está diseñado para anticipar gastos futuros, revisar resultados pasados, establecer la política del gobierno y fijar responsabilidades.

El presupuesto es relevante para la administración pública porque el “poder de la bolsa” es el medio más efectivo de planeación, coordinación y control, que cubre el espectro total de los asuntos públicos; asimismo, representa la posibilidad de una revaluación periódica de los objetivos y metas gubernamentales.

El proceso presupuestal incluye los aspectos de su formulación, la recaudación de fondos, el gasto de estos recursos y la auditoría de sus resultados. La preparación del presupuesto se realiza, generalmente, en las dependencias gubernamentales. El Ejecutivo da integridad y congruencia al presupuesto para presentarlo al órgano legislativo, el cual lo autoriza. Una vez aprobado, corresponde al Ejecutivo la ejecución presupuestal. Al



término del ejercicio, que en general cubre un período de un año, el poder legislativo revisa los resultados alcanzados.

Así, el presupuesto es, intrínsecamente, político. Aunque puede ser, potencialmente, racional. El principal problema para llegar a serlo, es que divorcia los costos de los beneficios. Sin embargo, en la actualidad existen métodos y técnicas presupuestales (PPB, Análisis Costo-Beneficio, Presupuesto Base Cero) que pretenden incrementar la racionalidad del presupuesto, pese a que esta racionalidad se refiera más a los medios que a los fines.

De cualquier modo, cada vez más, una proporción mayor de los recursos de que dispone una sociedad se maneja, irreversiblemente, bajo los principios del presupuesto público más que de las leyes del mercado.

## 7. Control

La dimensión, complejidad y dispersión de la administración pública, así como la estructura burocrática —plena de grupos en conflicto, alianza o competencia—, dificultan el control de las actividades administrativas. No obstante, existe una gran variedad de medios a través de los cuales se pretende mantener las operaciones del sector público dentro de los límites señalados y restringir la discrecionalidad de los funcionarios.

Así, existen controles de carácter político que tratan de evitar la usurpación del poder y el engrandecimiento de grupos, cuya rápida sanción previene las desviaciones de las directrices establecidas. También hay medios de control legales que definen los límites de la actuación administrativa, fuera de los cuales, sin autorización legal, la administración pública no debe intervenir. Asimismo, se dispone de controles judiciales, capaces de detener o modificar la acción administrativa basada en interpretaciones equivocadas o en violaciones de las leyes, sobre todo en los sistemas cuyo Poder Judicial es, efectivamente, un órgano independiente. Una forma de control público se manifiesta en la medida que la comunidad influye sobre la burocracia a través de los grupos de presión, medios de comunicación de masas, intelectuales, asociaciones de ciudadanos, etc., para que se comporte de acuerdo con las expectativas de la población. Finalmente, también existen controles internos y autocontroles; los primeros, son el resultado de la competencia interna entre las distintas dependencias y funcionarios, la cual conduce a un ajuste y vigilancia mutua; los segundos, constituyen el dominio del comportamiento, de la ética profesional, de las normas de grupo y convicciones personales.

Desde el punto de vista de quien ejerce el control, pueden establecerse los siguientes tipos:

### a) Control del Ejecutivo

El control directo de la administración pública corresponde al Poder Ejecutivo, el cual puede disponer, según el régimen político de que se trate, de los siguientes medios para ejercerlo:

1. Iniciativas de ley; establecimiento de metas y políticas; toma de decisiones sobre los problemas fundamentales; directrices y autorización para ejercer determinados poderes, etc.

2. Aprobación del presupuesto de las diversas dependencias administrativas.

3. Selección y nombramiento de los altos funcionarios, a veces compartidos con los grupos de presión, con el Senado, etc.

4. Supervisión general sobre la administración, mediante cuerpos asesores en materia presupuestal, económica, defensa, energéticos, etc.; o por medio de asesores individuales, cuyas labores trascienden las funciones y jerarquías establecidas.

5. Medidas disciplinarias y remoción de funcionarios, ya sea por ineficacia, insubordinación o por concesión a una opinión pública o grupo de presión desfavorables.

6. Reorganización de los organismos públicos para lograr un mejor control de la burocracia.

7. Orientación de la actividad gubernamental por medio de declaraciones públicas, las cuales pueden centrar el criterio de los funcionarios sobre determinados problemas o proporcionar una mejor definición de los objetivos y metas que se persiguen. Los informes anuales y la presentación del presupuesto —que cada año se someten a la autorización del Poder Legislativo—, constituyen ejemplos de estas declaraciones.

### b) Control del Legislativo

El control de la administración pública por el Poder Legislativo, puede comprender los siguientes medios:

1. La autorización del monto, distribución y fines del presupuesto gubernamental.

2. La función legislativa, que hace posible la creación o supresión de organismos, procedimientos, asignación de funciones, etc., así como la delimitación del ámbito discrecional.

3. La integración de comités para la investigación de las actividades de la administración pública; análisis de los problemas susceptibles de ser objeto de legislación o de tratamiento especial por las entidades públicas.

4. La confirmación de nombramientos otorgados por el Ejecutivo, sobre todo en el caso del Senado: jefes militares, embajadores, jueces, etc.

5. Interpelación a los altos funcionarios sobre las medidas adoptadas en asuntos importantes para el país.

6. Veto a las iniciativas del Ejecutivo para empezar programas, asignar recursos, etc.

7. Comparecencias públicas de los funcionarios para explicar las razones de las medidas adoptadas.

### **c) Control Judicial**

En gran parte de los países, los individuos afectados por los actos administrativos, pueden acudir a los tribunales, los cuales se encargan de juzgar la constitucionalidad de la acción: si fue correcta la interpretación de los reglamentos en que se basó el acto; o si se aplicó adecuadamente una norma. Sin embargo, dado el creciente carácter técnico o especializado de algunos asuntos, el tratamiento de los problemas entre los ciudadanos y la administración se restringe en la mayoría de los casos, a las cuestiones meramente jurídicas.

### **d) Otros**

En algunos países existen otras formas de control de la administración pública, entre las cuales se tienen las siguientes:

1. **La representación de intereses** dentro de los órganos de la administración se considera un medio de mantener la responsabilidad de la burocracia hacia los ciudadanos; a pesar de cada uno de los intereses representados puede tratar de utilizar al gobierno en su propio beneficio; además de que es difícil que no sólo el capital y el trabajo gocen de representación, sino que todos los intereses implicados tengan representantes en los organismos públicos que les conciernen.

## 68 Administración Pública

2. El control de la burocracia a través del partido único, caracteriza al régimen soviético. De este modo, a través del “centralismo democrático”, la “autocrítica”, las organizaciones profesionales capaces de juzgar con una base técnica el desempeño de la administración, se trata de asegurar que no existen desviaciones a los planes.

3. En Suecia, al OMBUSDMAN se encomienda el control de la administración pública respecto a su relación con los ciudadanos. El OMBUSDSMAN (comisionado parlamentario) es un funcionario designado por el Parlamento para proteger a los ciudadanos contra la negligencia o arbitrariedad de la administración pública. Al efecto, está facultado para recibir quejas, investigar las denuncias que se presenten, hacer pública su resolución, y en su caso, turnarla a los tribunales competentes.

### 8. La administración pública en los países subdesarrollados

La administración pública en las áreas subdesarrolladas presenta características peculiares respecto a las instituciones administrativas de los países desarrollados. Con frecuencia, los asesores internacionales se quejan de la incapacidad de los ejecutivos para delegar autoridad; señalan la falta de cuidado en los aspectos administrativos, que explica, a veces, la escasa factibilidad de los planes o su fracaso; critican que se gaste mucho tiempo en las formas administrativas (juntas, visitas, evaluaciones), las cuales no llegan a tener ningún efecto práctico en los niveles medio e inferior; ironizan el excesivo sigilo que se otorga a los asuntos más irrelevantes; denuncian la corrupción general e incontrolable... ¡nada funciona: los teléfonos, el correo, el equipo!...

¿Por qué la administración pública en el subdesarrollo es diferente? Los diversos autores proporcionan algunas teorías para describir lo que sucede y, generalmente, para dar respuesta a esta pregunta, hacen referencias a fenómenos del contexto social, al carácter de la política y a los rasgos específicos de la administración pública en el subdesarrollo.

#### a) El contexto social

Si la administración del sector público forma parte de un sistema social es lógico que participe o se vea afectada en su funcionamiento por los factores sociales.

Por ejemplo: la pobreza económica, la incertidumbre financiera y la inestabilidad política son condiciones esenciales en las cuales tiene que

operar la administración pública y que provocan la actuación errática, conflictiva y coyuntural de sus organizaciones. De la misma manera, el formalismo de la burocracia es resultado de la heterogeneidad y traslape de las estructuras y funciones sociales que prevalecen en la sociedad subdesarrollada. El crecimiento demográfico y económico; la movilización social expresada en el cambio de ocupaciones, residencias, aspiraciones; y la asimilación de nuevos hábitos y formas de comportamiento, rebasan la capacidad de planeamiento y de atención de demandas de las instituciones gubernamentales, las cuales están, permanentemente, al borde de la crisis... De cualquier forma, existe un acuerdo creciente de que el contexto de la administración pública en los países subdesarrollados, es diferente y de que no se puede explicar el fenómeno administrativo ajeno a sus circunstancias.

#### **b) Aspectos políticos**

El desarrollo de las instituciones políticas carece de balance: algunas crecen con mayor rapidez que las otras; por lo general, la burocracia civil y militar es la institución más antigua y poderosa, que frena o controla el surgimiento de las demás. La actividad política se manifiesta en condiciones de incertidumbre, discontinuidad, cambio extralegal, y feroz e incesante cabildeo. Existe un gran vacío entre la élite gobernante y las grandes masas de población...

Estas condiciones determinan que la burocracia sea irresponsable, ineficaz y corrupta; que el sistema administrativo sea desarticulado, disperso; que haya una gran prodigalidad en algunas instituciones y carencias en otras.

En resumen, si la administración pública tiene un carácter esencialmente político, la manera en que tengan lugar los procesos políticos determinará su estructura y funcionamiento.

#### **c) La administración pública**

Además de las características ya señaladas, la administración gubernamental tiene elementos que le son propios en el subdesarrollo: Sus estructuras son imitadas de algún sistema administrativo, a menudo, de sus ex — metrópolis. Esto determina que se mezclen los rasgos indígenas con los occidentales y contribuye a incrementar la discrepancia entre la realidad y la forma.

La carencia de recursos humanos calificados se torna crítica en materia administrativa. De ahí la incapacidad de planeación, dirección y control de los ejecutivos, que significa un alto costo acumulativo de las decisiones equivocadas.

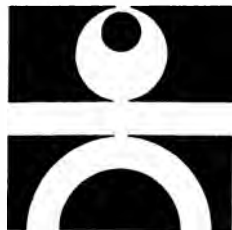
Las lealtades personales constituyen ligas más fuertes que la lealtad a las instituciones. Dado el personalismo, predominan el nepotismo, el favoritismo, el compadrazgo, la corrupción... sobre los valores del mérito y de la eficacia.

La autonomía de la burocracia, dentro del sistema político, es una de las causas de su ineficiencia general.

En suma, la administración pública en los países subdesarrollados ha adoptado el modelo occidental, pleno de "principios", orientado hacia la estabilidad administrativa y diseñado para proporcionar la mayor eficiencia y economía en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, este modelo sirve más para satisfacer las necesidades del mantenimiento del status quo, que para provocar el desarrollo; supone un medio estable, institucional, sin carencias tan extremas.

No es extraño, entonces, que la administración pública de las áreas subdesarrolladas constituya una mezcla sui géneris de elementos modernos y tradicionales, que busca aún encontrar su propio rumbo...



## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA

Conforme a Raphaeli, la Administración Pública Comparada tiene por objeto comprender las características distintivas de uno o un conjunto de sistemas administrativos; encontrar por qué cierta conformación administrativa funciona bien en un país y no en otro; identificar los factores culturales, políticos y sociales que están relacionados con el éxito o fracaso de los sistemas administrativos; explicar las diferencias de conducta de los burócratas y de las burocracias en diversos países y culturas; finalmente, entender cuáles cambios deben adoptarse y cómo introducirlos, para que se mejore el funcionamiento de la burocracia.

Teorías y modelos diversos se han utilizado para hacer comparaciones entre los sistemas administrativos. Sin embargo, estos criterios de comparación pueden clasificarse en tres tendencias: los que parten de la teoría burocrática, aquellos que tratan de construir modelos y quienes propugnan por la formulación de teorías de rango medio.

El tipo ideal de burocracia de Max Weber se aplica con frecuencia en los estudios comparados; como actor político, como productor y consumidor de productos sociales, como centro de poder, grupo de presión, estabilizador del sistema, agente de cambio, símbolo político, socializador político, etc., etc.; el modelo weberiano ha servido para desarrollar una teoría de la burocracia que considera nuevas dimensiones. Sin embargo, las teorías de Weber se han considerado aplicables a las burocracias occidentales, pero de poco valor analítico para explicar los problemas burocráticos de los países subdesarrollados.

Entre los primeros modelos utilizados con fines de comparación se encuentra la tipología dicotómica de E. X. Sutton “sociedad agraria-sociedad industrial”, de la cual parte Fred W. Riggs para construir su modelo “sala” de administración pública en las “sociedades prismáticas”. Este modelo prismático ha sido criticado por su generalidad y alto grado de abstracción, a pesar de que, como el propio Riggs lo señala, tiene un propósito heurístico, no intenta describir ningún sistema administrativo en particular, sino sólo servir de base para investigaciones posteriores.

Otros autores como Robert Presthus, señalan que un método mejor de comparación es el aislamiento de segmentos más manejables de análisis, de campos de investigación más precisos, a efecto de formular teorías de rango medio de mayor utilidad práctica.

Los estudios de Administración Pública comparada están íntimamente relacionados con el análisis político comparado, tanto desde el punto de vista de los métodos, modelos y teorías como de los autores.

Esto manifiesta, según Ferrel Heady, que inevitablemente la administración pública comparada está ligada estrechamente al estudio de la política comparada y debe partir de la base proporcionada por los estudios comparados de los sistemas políticos en su conjunto. JG

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Nueva**

La *Nueva Administración Pública*, es un movimiento general, impreciso, inspirado principalmente por jóvenes estudiosos de la administración pública que desafiaron varios de sus dogmas, fundamentalmente el que se refiere al énfasis en la neutralidad de valores en la práctica e investigación administrativas; incitaron a otros estudiosos y practicantes a tomar un papel más activo, orientados no solamente por la búsqueda de la eficiencia, sino guiados también, por la sensibilidad a las fuerzas del cambio, las necesidades de los ciudadanos y los problemas de equidad social en el servicio prestado.

Este movimiento se inició en la Conferencia de Minnowbrook, auspiciada por la Universidad de Siracusa, Nueva York, en septiembre de 1968. Dwight Waldo, quien preveía el surgimiento del movimiento, invitó a 50 jóvenes y practicantes a participar en esta conferencia, cuyo propósito fue evaluar el campo de la administración pública en relación a los cambios turbulentos de la sociedad y las nuevas prioridades que se abren a los estudiosos de la administración pública. Los resultados de la conferencia fueron publicados en una antología preparada por uno de los participantes, Frank Marini. EMD



Sitio de la Conferencia de  
Minnowbrook.



# LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por Mario Martínez Silva

La administración pública es tan antigua como el gobierno; sin embargo, a medida que crece la actividad gubernamental, los procesos administrativos se hacen más especializados y las instituciones que ejercen la función administrativa adquieren mayor tamaño, complejidad y diferenciación. En consecuencia, se tiende a prestar más cuidado a la formación del personal destinado a desempeñar labores administrativas, así como a los modos de perfeccionar determinados sectores o procesos.

A partir del siglo XVIII, la preparación del personal público constituye una de las preocupaciones fundamentales del pensamiento administrativo; y, en el presente siglo, la búsqueda de eficacia y perfeccionamiento de la administración gubernamental se convierte en uno de los temas de atención permanente. Ambos problemas han conducido a la idea de que el estudio de la administración pública es lo suficientemente importante y autónomo como para llegar a constituir una ciencia o disciplina.

## 1. Antecedentes de la disciplina

Los primeros estudios sistemáticos sobre la administración pública datan del siglo XVII cuando comienza a utilizarse el término “administración pública” para diferenciar la administración de los asuntos públicos del monarca absoluto, de la administración de su casa privada.

Con anterioridad al Estado Moderno, la reflexión sobre los aspectos administrativos del sector público se manifiesta en forma inextricablemente unida al pensamiento político, económico, militar o religioso:

El Código de Hamurabi sobre la responsabilidad de los funcionarios; la delegación de autoridad aconsejada por Moisés; las normas sobre el servicio civil imperial chino establecidas por Meng-Tze y Sun-Tzu; las referencias al fenómeno administrativo en los escritos de Pericles, Platón y Jenofonte; y los escritos históricos de Polibio, así como las leyes de

Diocleciano sobre la organización del Imperio Romano, son considerados antecedentes de la disciplina durante la antigüedad.

De la misma manera, las “descripciones de puestos” de gobernantes de Al-Farabi; la definición de las cualidades que debían reunir los administradores según Ghazali; y los diversos ordenamientos sobre la estructura y operación del Arsenal de Venecia y de la Iglesia Católica, también son vistos como aportaciones medievales a la teoría de la administración pública.

El surgimiento del Estado Moderno implicó la diferenciación del gobierno de las otras instituciones sociales y la burocratización de las actividades administrativas gubernamentales para hacer posible el control soberano sobre instituciones, territorio y población de dimensiones mayores. Por lo tanto, los problemas administrativos tuvieron mayor relevancia y la filosofía política empezó a fijar su atención en ellos.

De este modo, en la época del Renacimiento, Maquiavelo aconsejó manejar las organizaciones por medio de un liderazgo único, fuerte, racional y amoral, derivado de la propia habilidad (virtú) y sujeto al arbitrio de las circunstancias (fortuna), para adquirir y conservar el poder. Y en el Estado Absoluto, los Cameralistas intentaron racionalizar, con fundamento en el mercantilismo, la intervención económica gubernamental mediante la centralización, la tecnificación y la profesionalización de las actividades administrativas; para lograr esto último, formularon el estudio de la “cameralia” (conjunto de conocimientos legales-descriptivos necesarios para desempeñar el puesto), con el fin de tener una base para la formación del personal público; asimismo, establecieron sistemas incipientes de servicio civil. Esto es, el primer estudio sistemático de la administración pública se diseñó para preparar oficiales para el servicio gubernamental.

El Liberalismo trajo consigo nuevos problemas de organización del Gobierno y del Estado que estimularon el planteamiento de opciones de política administrativa.

Por un lado, Jefferson y Tocqueville señalaron el peligro que significaba el crecimiento de la burocracia estatal. Jefferson propuso el gobierno mínimo, descentralizado, sujeto al control democrático; y enunció sus principios de administración pública: ARMONIA, SIMPLICIDAD, FLEXIBILIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD. Tocqueville hizo expresa la necesidad de convertir a la administración

pública en objeto de una ciencia, que la hiciera responsable y eficiente, que preservara la democracia amenazada, paulatinamente, por la expansión de las funciones estatales, la centralización y el poder burocrático. Para enfrentar estas tendencias sugirió un mayor control parlamentario, la descentralización administrativa general, el fortalecimiento de las organizaciones privadas, el mantenimiento de la libertad de prensa y la vigilancia del Poder Judicial sobre las actividades administrativas.

Por el otro, Hamilton abogó por un Ejecutivo lo suficientemente fuerte para impedir la violación impune de la Ley, integrar a la Nación, promover las actividades económicas a nivel nacional, resguardar al Estado y desarrollar sus recursos. Un gobierno que sustentara su energía en la UNIDAD, DURACION, RECURSOS SUFICIENTES Y PODERES COMPETENTES.

A mediados del siglo XIX, el pensamiento sobre la administración pública tomó otros rumbos: los socialistas criticaron a la burocracia; los reformistas norteamericanos pugnarón por la moralización y eficacia de la administración.

Marx denunció la condición clasista del Estado, cuya función fundamental era hacer prevalecer el interés de la clase dominante; como corolario, concluyó que la burocracia, que formalmente se presentaba como portadora del interés general, constituía, en realidad, un instrumento de la dominación burguesa. Esta contradicción entre sus objetivos aparentes y su función real originaba el carácter ritualista, ineficiente y sigiloso de la burocracia y su naturaleza de cuerpo parásito separado del pueblo y ligado con la clase dominante; de ahí que fuera también el premio a los partidos políticos triunfadores. Por lo tanto, con la instauración del socialismo, la burocracia debería ser sustituida por una organización comunal.

Años más tarde y con este mismo razonamiento, Lenin, —para quien la administración debía de ser tan simple que hasta un cocinero la pudiera manejar—, indicó algunos remedios contra la burocracia: elegibilidad de los puestos públicos; movilidad de los funcionarios; nivelación de salarios con los devengados por los obreros; unión entre la decisión y la ejecución en todas las tareas; y acceso de las masas a los puestos administrativos. No obstante, es de mencionarse que al triunfo de la Revolución Rusa estas medidas se vieron mediatizadas por los problemas de la producción y el propio Lenin aceptó el Taylorismo como un método para incrementar la productividad.

El movimiento norteamericano de reforma administrativa ejerció influencia por medio de la prensa y de las sociedades educativas y profesionales para conseguir la modificación del gobierno, con la idea de que la interferencia de los partidos políticos hacía imposible que la administración lograra “economía y eficiencia” en sus operaciones, por lo que la política debía de quedar fuera de las cuestiones administrativas. Este movimiento nutrió el embrión del estudio de la administración pública, ya que enfatizó el análisis racional y el enfoque científico, así como las implicaciones morales de los problemas administrativos.

Además, contribuyó a la implantación del servicio civil norteamericano, creado por la Ley Pendleton en 1883, el cual se basaba en el principio de que todos los empleados del gobierno debían ser contratados o despedidos sólo conforme a sus calificaciones técnicas para el trabajo y comprendía cuatro elementos: una oficina central supervisora de la administración del personal en conjunto; oficinas de personal en cada dependencia, encargadas de la realización de los principios del mérito; clasificación y remuneración estandarizados para que los sueldos estuvieran de acuerdo al trabajo desempeñado; y la selección, promoción y transferencia mediante exámenes o estimación de la labor ejecutada.

También sustentó la reforma presupuestal para que el ejecutivo tuviera oportunidad de planear y controlar el uso de los ingresos públicos. Al efecto recomendó la organización de una oficina central dependiente, directamente, del ejecutivo; y oficinas departamentales responsables del análisis del presupuesto, de la información financiera, de la contabilidad y del mejoramiento administrativo. Del mismo modo, prescribió la estandarización de la contabilidad y la adopción de la auditoría para verificar si las transacciones se habían ajustado a la ley y producido los resultados previstos. Asimismo, destacó la necesidad de sistemas que permitieran al ejecutivo revisar las prioridades fijadas por las diversas dependencias e integrar un presupuesto único para someterlo a la aprobación de los legisladores y, una vez autorizado, mantener el control sobre el ejercicio presupuestal.

Estas ideas inspiraron a Woodrow Wilson y todavía en la actualidad, hay quien las considera principios de observancia obligatoria para lograr una buena administración.

## **2. Wilson y Weber: fundadores de la disciplina.**

El establecimiento de la administración pública como disciplina académica se atribuye a Woodrow Wilson y a Max Weber. En 1887, Wilson

escribió que el desarrollo del gobierno comprendía tres etapas: gobierno absoluto, constitucional y de soberanía popular. En la primera, el sistema administrativo funcionó eficazmente; pero al servicio del absolutismo. En la segunda, la lucha contra el despotismo y la búsqueda de la democracia provocaron el descuido de la administración. En la última, el volumen y complejidad de las tareas gubernamentales, así como la propia soberanía popular habían llegado al punto en que “era más difícil hacer funcionar una Constitución que elaborarla”.

En consecuencia, concluyó que era necesaria una nueva disciplina, separada de la política, y encargada de “descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y cómo hacerlo con la mayor eficacia y menos gasto”. Para Wilson, la nueva disciplina debía tener una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral, con el objeto de reformar a la administración pública para corregir la corrupción y mejorar la eficacia. De este modo, la concepción de una ciencia o disciplina más o menos autónoma llamada ADMINISTRACION PUBLICA, fue una idea fundamentalmente norteamericana.

Si bien las teorías de Wilson podrían parecer ingenuas, dieron la base ideológica a los deseos persistentes aún de frenar el uso de los puestos públicos para favorecer a los partidarios y de tener funcionarios profesionales y estructuras mejores de coordinación interna.

Por otra parte, Max Weber describió, entre 1905 y 1915, un “tipo ideal” de organización legal-racional, a la que llamó burocracia y que consideró superior por su precisión, continuidad, disciplina, predictibilidad, intensidad...

Según Weber, existían tres tipos de dominación: la tradicional, fundamentada en las costumbres; la carismática, cimentada en las cualidades personales atribuidas a un jefe; y la legal-racional, apoyada en la “racionalidad” (idoneidad de medios a fines) y expresada en un sistema de reglas abstractas e impersonales aplicables a casos concretos, a las que se sujetan dominados y dominadores. Cada uno de estos tipos de dominación originaba una forma de organización; la burocracia era consecuencia de la legal-racional.

Así, con base en la abstracción de los atributos inherentes a las formas de comportamiento humano, Weber enunció su tipo ideal de organización burocrática configurada por las siguientes características:

## 78 La Teoría de la Administración Pública

a) Sujeción de todas las funciones de la organización al orden legal establecido (como factor de legitimidad, impersonalidad y de unidad de dirección).

b) Áreas precisas de competencia y niveles definidos de jerarquía (para evitar duplicaciones, traslapes y omisiones).

c) Reglas técnicas y legales de trabajo, (a efecto de que las tareas se desempeñen con el método mejor y de manera “estandarizada”).

d) Funcionamiento conforme a documentos escritos (como medio de lograr impersonalidad y continuidad en las operaciones).

e) Separación de los recursos privados, de los de la organización (para que ésta no dependa de sus miembros).

f) Cuadros administrativos manejados “racionalmente” mediante:

- i) Selección, promoción y remuneración conforme a la calificación profesional (el hombre adecuado en el puesto adecuado; a trabajo igual, salario igual).
- ii) Contratación libre, revocable y renunciante (de acuerdo a los intereses de la organización y de los individuos).
- iii) Disciplina (para que los individuos se ajusten a las normas racionales).
- iv) Posibilidades de promoción y de hacer una carrera dentro de la organización (para que los trabajadores puedan dedicarse exclusivamente a la organización).

Estas características hacían de la burocracia la organización más eficiente desde el punto de vista técnico.

Weber infirió que el materialismo y el racionalismo de la sociedad industrial estimularían a las instituciones públicas y privadas a adoptar principios administrativos que maximizaran la eficiencia y economía en el logro de sus objetivos.

Ni Woodrow Wilson ni Max Weber se identificaron a sí mismos como administradores públicos. Tampoco desarrollaron los fundamentos de la nueva disciplina que habían propuesto. Pero señalaron a la administración pública como un campo valioso de estudio.

### 3. La Teoría Ortodoxa de la Administración Pública.

El estudio de las operaciones administrativas del gobierno sólo era factible si la administración podía distinguirse, analíticamente, de los demás procesos gubernamentales. Esta separación de los aspectos administrativos se dio primero en la industria, de modo que en el presente siglo, el primer desarrollo teórico de la administración surgió de las organizaciones privadas con Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol.

En contraste, la administración pública no fue un campo de interés académico sino hasta los años veintes, cuando aparecieron los dos primeros libros de texto escritos por Leonard D. White (1926) y W. F. Willoughby (1927) que, en cierto sentido, marcan el nacimiento de la administración pública como disciplina.

Taylor, iniciador del movimiento de “administración científica, y Fayol, creador de la corriente del “proceso administrativo” tuvieron gran importancia en la etapa clásica u ortodoxa de la teoría de la administración pública.

Según Taylor, “siempre hay una manera mejor de hacer las cosas”, la cual debía encontrarse por medio del examen y comprobación científica de las tareas rutinarias, —mediante estudios de tiempos y movimientos, control de la producción, organización y métodos—, que sustituyeran a la intuición y a la improvisación. De igual manera, el trabajador debía ser seleccionado y entrenado científicamente. Así, el establecimiento de “estándares científicamente determinados” permitiría incrementar la productividad, reducir la fatiga, aumentar los incentivos a los trabajadores y terminar con los conflictos laborales.

Por su lado, Fayol observó que en todas las empresas existían las operaciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas. Estas últimas constituían un proceso aparte, dividido en diversos elementos: previsión, organización, dirección, coordinación y control. La buena administración requería de ciertas condiciones, principios o reglas, cuyo número no tenía límite, pues todo medio administrativo que fortificara el cuerpo social (la organización) o facilitara su funcionamiento podía llegar a ser un principio. En la medida en que estos principios constituyeran una doctrina, sería factible la difusión de su aplicación práctica y su enseñanza. Una de sus contribuciones fue promover el empleo de técnicas administrativas, —de información, contabilidad, presupuesto—, en la administración pública francesa.

## 80 La Teoría de la Administración Pública

Bajo estas influencias, los estudios sobre la administración gubernamental, antes legales y formalistas, comenzaron a separar la administración de la política y a enfocarse hacia la eficiencia y la economía; hacia la búsqueda de “principios” que condujeran a la “buena” administración de las leyes:

Así, Goodnow (1900) diferenció la política (expresión de los deseos del Estado) que correspondía a los poderes legislativo y judicial, de la administración (ejecución imparcial y neutral de la política) que era responsabilidad del ejecutivo; consecuentemente, localizó el campo de estudio de la administración pública en la burocracia gubernamental. Goodnow identificó la política de los partidos con la corrupción que minaba la administración eficiente, por lo que ésta debía despolitizarse. Además, según Goodnow, el control del ejecutivo sobre la administración interna debía fortalecerse, así como reducirse la interferencia del legislativo sobre la administración.

Del mismo modo, para White, la política no debía entremeterse en la administración, ya que el objeto de ésta era la economía y la eficiencia, a alcanzar por medio del estudio científico y la constitución de una ciencia libre de valores. Y, según Willoughby, existían ciertos principios de administración que debían ser descubiertos; los administradores llegarían a ser expertos en su trabajo si aprendían a aplicar estos principios; difería de los otros autores en que para él, el Congreso era el titular del poder administrativo, si bien lo delegaba en el Presidente u otros funcionarios a su discreción.

Paralelamente a los estudios de White y Willoughby, Elton Mayo descubrió la organización informal durante sus experimentos en Hawthorne. Según Mayo, a medida que se incrementaba la importancia del trabajo en la vida humana, el apoyo que las instituciones tradicionales —familia, iglesia— dan a las personas, era sustituido por el apoyo de la organización: Los grupos jugaban un papel más relevante en la conformación de la conducta individual; la estabilidad de las relaciones sociales se hacía más trascendente para el individuo; y la comunicación de los trabajadores con los niveles ejecutivos, más necesaria. De esta suerte. Mayo dedujo que la principal tarea de la administración era organizar la cooperación espontánea y evitar el conflicto, la competencia y el desacuerdo por medio de proporcionar una base para la afiliación del grupo. Por lo tanto, destacó la necesidad de indagar cómo conseguir esta



cooperación espontánea; cómo llegar a conocer los principios que regían al comportamiento dentro de las organizaciones.

La culminación y síntesis de todo este pensamiento, caracterizado por la búsqueda y prescripción de principios de administración al margen de la política, es el libro editado por Gulick y Urwick, en el que se incluyen escritos de los autores más relevantes de este período: “Ensayos sobre la Ciencia de la Administración” (1937).

En este libro, Gulick proclamó la revelación inminente de los verdaderos principios administrativos descubiertos por medio de la aplicación del método científico. Propuso el POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) para resumir las funciones de la administración. Y dictó los principios de naturaleza técnica que gobiernan los arreglos de la asociación humana de cualquier índole, independientemente de su propósito o del tipo de personal implicado. Dentro de estos, destacan por su originalidad, los principios de departamentalización.

En el mismo texto, apareció un trabajo de Fayol —comentado por Urwick—, en el que señala que el principio esencial de la teoría administrativa es tan verdadero para el Estado como para la industria privada. También se acompañó el estudio de Graicunas sobre el “alcance de control”, los principios de administración según Mooney, la organización como problema técnico de Urwick...

Por otro lado, esta obra contenía escritos sobre los aspectos psicológicos (Mayo, Henderson) y políticos (Dennison) que alcanzarían gran influencia en los años futuros. Sin embargo, este libro se considera el epítome de la ortodoxia administrativa de la época.

En resumen, la teoría ortodoxa de la administración pública se compuso de los siguientes principios o conceptos principales:

a) La dicotomía política-administración fue considerada como una verdad auto-evidente y deseable. La administración se concibió como un campo con contenido propio y con sus propios valores, normas y métodos. La eficiencia penetró todas las operaciones administrativas, de modo que el fin último de la administración era el cumplimiento de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.

b) De los filósofos políticos, la teoría clásica de la administración pública recogió el temor al poder burocrático. Por lo tanto, se consideró

que si las leyes daban poder a la burocracia, las mismas debían restringir este poder expresa o implícitamente. Al efecto se tomaron dos principios del derecho administrativo:

- i) **Discrecionalidad administrativa.** El poder de los funcionarios para ejercer su propio juicio debe estar delineado estrictamente en las leyes, reglamentos, manuales, etc.
  - ii) **Debido Proceso.** En el desempeño de sus funciones oficiales, los administradores deben seguir un conjunto específico de procedimientos establecidos en la legislación, instructivos, manuales, etc.
- c) Las organizaciones fueron conceptuadas, en los términos de la “administración científica”, como un problema de tecnología, en el que destacaban los siguientes principios:

- i) **Planeación.** La ciencia permite planear el logro del bienestar material. Las organizaciones deben planear sus objetivos y los medios que emplearán para la consecución de estos fines. Por lo tanto, los objetivos claramente definidos son necesarios para guiar la actividad administrativa y para que las estructuras organizativas se desarrollen congruentemente con la realización de estos objetivos.
- ii) **Estructura.** La organización debe ser estructurada jerárquica y funcionalmente alrededor de los ejecutivos, quienes desempeñan un rol clave. Por consiguiente, deben aplicarse las normas de:

**Unidad de Mando.** Una persona, un jefe; para evitar confusión, ineficiencia e irresponsabilidad.

**Centralización.** La organización debe administrarse de arriba hacia abajo. Así como en los seres humanos existe un cerebro que dirige el cuerpo, las organizaciones requieren un ejecutivo único a la cabeza. La habilidad de un ejecutivo consiste en delegar autoridad sin perder el liderazgo. Sólo así se puede ejecutar un esfuerzo coordinado.

**Alcance de Control.** El número de subordinados que un jefe puede supervisar efectivamente, es limitado; por lo general, es un máximo de doce.

**Cadena de mando.** Las comunicaciones entre los miembros de una organización deben efectuarse por medio de la relación de autoridad

(cadena de mando) que une a los directivos de la cúspide con los subordinados de la base; esto hace posible la unidad de mando. El número de niveles jerárquicos debe ser mínimo para mantener la mayor fluidez en las comunicaciones.

**Responsabilidad.** La autoridad delegada debe corresponder a la responsabilidad compartida y viceversa.

**División del trabajo.** El trabajo debe dividirse para sacar el máximo provecho de las habilidades de los empleados.

**Homogeneidad.** Las tareas similares deben agruparse en unidades o departamentos para ser asignadas a un supervisor. Los criterios de homogeneidad o departamentación son: **el propósito** (clasificación de las labores de acuerdo a la finalidad que tienen); **el proceso** (agrupación de tareas conforme a sus fases secuenciales); la clientela (clasificación según la gente a la que se sirve); y el área geográfica (agrupación según el lugar en donde las actividades se llevan a cabo).

**Asesoría.** Como los ejecutivos no pueden hacer, ni saber, todo lo relativo a sus organizaciones deben auxiliarse de asesores, quienes los descargan de detalles, los ayudan en la coordinación e incrementan sus capacidades de planeación y control. Pueden existir asesores generales o especializados en las áreas de personal, inteligencia, operaciones, logística y relaciones, etc.

**Procedimientos escritos.** Las medidas que deban tomarse de acuerdo a cada situación prevista han de ponerse por escrito mediante procedimientos formales de aplicación interna, con el objeto de lograr racionalidad en las operaciones, independientemente de las preferencias o intereses personales.

d) La experiencia de la reforma administrativa norteamericana fue utilizada para sintetizar otros principios:

- i) **Personal.** El uso del método científico en la clasificación de puestos, en la selección, remuneración y promoción de los recursos humanos, es un elemento adicional de racionalidad. En especial, al servicio civil de carrera es un ejemplo de racionalidad y pericia.
- ii) **Presupuesto.** Los ejecutivos requieren conocer lo que sucede por medio de técnicas de información y control: registros, canales de comunicación, fiscalización, etc. El presupuesto cons-

## 84 La Teoría de la Administración Pública

tituye uno de los principales instrumentos de planeación, coordinación, control e información.

e) Con fundamento en los experimentos de Mayo se comenzaron a definir prescripciones sobre las relaciones humanas que, un poco al margen de las teorías centrales, forman parte del pensamiento de este período, en la medida que buscaban principios para ayudar a los administradores a obtener una mejor organización:

- i) **Normas sociales.** El nivel de efectividad organizacional es determinado por las normas sociales.
- ii) **El grupo.** Los grupos ejercen una influencia definitiva en la conducta de los individuos.
- iii) **Premios y sanciones.** Los premios y las sanciones de carácter social son motivadores más fuertes que aquellos de índole económica.
- iv) **Supervisión.** El sistema de supervisión más efectivo se logra mediante la consulta con los grupos y sus líderes informales para hacer que sean aceptados los objetivos de la institución.
- v) **Democracia.** Los trabajadores laboran con mayor eficacia cuando se les permite manejar sus propios asuntos.

En suma:

La efectividad de los negocios públicos podía obtenerse siguiendo los principios y prácticas de los negocios privados efectivos. El gobierno debía contar con un ejecutivo fuerte, —con plenos poderes administrativos; un poder legislativo vigilante; un auditor independiente; unidades administrativas unifuncionales; un presupuesto global estandarizado y un sistema de personal basado en el mérito.

El problema central de la administración pública o privada, era establecer un sistema de coordinación que permitiera aprovechar al máximo las ventajas de la especialización conforme a determinados principios. Para que la operación fuera efectiva las responsabilidades debían ser definidas y la unidad de mando asegurada. Para armonizar la autoridad con la especialización en las tareas de planeación y coordinación debían insertarse asesorías en los niveles adecuados de la jerarquía, principalmente, en la cúspide de la estructura.

#### 4. Crítica a la Teoría Ortodoxa

Los autores de la teoría ortodoxa eran hombres prácticos con finalidades prácticas, que sentían la responsabilidad de reformar o mejorar la administración incrementando la eficiencia; este era el sentido de sus teorías. Al ser aceptado el estudio de la administración pública en las universidades norteamericanas, después de la Primera Guerra Mundial, el interés por la teoría se encauzó también hacia la descripción y comprensión de los fenómenos administrativos. Como resultado, la nueva generación cuestionó el pensamiento administrativo por su carácter formal, simplista e inconsistente. Las críticas principales se dirigieron a los siguientes aspectos:

##### a) Redescubrimiento de la política

El primer cuestionamiento de la teoría clásica fue consecuencia de las diferencias entre dos proyectos de revisión de la administración pública norteamericana: uno que fortalecía el liderazgo del ejecutivo a expensas de la supervisión del congreso —elaborado por Gulick a petición de Roosevelt—; y otro, formulado por la Institución Brookings que concebía al ejecutivo como un gerente general, responsable ante el congreso por medio de una auditoría independiente (ordenado por el propio congreso). Quedó claro así, que en el fondo, el problema de la reorganización se daba dentro de la lucha política entre el ejecutivo y el congreso. Por lo tanto, ¿no eran científicos los principios que habían fundamentado ambos proyectos? De ser científicos se habría llegado a conclusiones similares.

Por otro lado, la Segunda Guerra Mundial puso a prueba el pensamiento ortodoxo: muchos académicos ingresaron al servicio del gobierno; el esfuerzo bélico requirió de organizaciones grandes y complejas; los problemas de abastecimiento inspiraron nuevas técnicas matemáticas...

Quienes habían sostenido que entre la administración pública y privada existían diferencias fundamentales, creyeron ahora que el medio político era el factor determinante, que la dicotomía política-administración había sido una super simplificación, como lo demostraban los estudios de caso de Appleby (1949) y de Selznick (1948). A su vez, Waldo (1948) señaló que los principios administrativos reflejaban los valores, la ideología materialista y utilitaria de la sociedad norteamericana prevaleciente; “el evangelio de la eficiencia”; la creencia de que el progreso y el cambio son buenos en sí mismos y que la ciencia y la tecnología

eran los motores del progreso; el deseo de utilizar el conocimiento técnico para controlar lo político y lo social mediante un gobierno manejado por expertos...

De este modo, se inició la formación de un nuevo consenso sobre las relaciones entre la política y la administración:

- i) La doctrina administrativa varió según las diferentes concepciones del interés público.
- ii) La administración pública es un proceso político fundamental.
- iii) La teoría administrativa es materia de estrategia política, que sirve de manera distinta a diferentes intereses.
- iv) La aplicación de los “principios administrativos” tiene costos como también beneficios.
- v) La administración pública es, fundamentalmente, una cuestión de teoría política.

Sobre esta base, los estudios se reorientaron hacia los aspectos políticos e informales de la administración gubernamental. La administración de personal; el presupuesto; la organización; la separación de poderes; la responsabilidad administrativa se redescubrieron a la luz del pluralismo político, de su contexto político.

Como los principios de eficiencia parecían favorecer la centralización del poder dentro de un sistema oligárquico, se propuso que el estudio de la administración pública no debía estar interesado, principalmente, en la explotación más exitosa de mano de obra, materiales y dinero al servicio de cualquier amo; sino en el cambio social necesario para establecer una sociedad verdaderamente democrática. La eficiencia “racional” debía ser reemplazada por la eficiencia social, la calidad del gobierno, los fines políticos, los deseos públicos.

### **b) Carácter Científico**

Otra crítica se lanzó directamente contra los principios. Simon descubrió que no eran científicos sino normativos; no universales sino determinados culturalmente. Para cada principio existía otro, igualmente plausible y aceptable... pero contradictorio: el alcance de control vs. la cadena de mando, la jerarquía formal vs. la autoridad técnica, etc. Eran sólo criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas... eran proverbios. Por consiguiente, debía construirse una nueva ciencia

de la administración, cuyo interés principal fuera la racionalidad de las decisiones; capaz de separar hechos de valores; una disciplina que diera gran importancia a la racionalidad en la conducta administrativa, al proceso de toma de decisiones, a la actividad de los grupos dentro de las organizaciones y a los aspectos psicológicos.

Simon propuso la búsqueda de la eficiencia por medio de un modelo racional del proceso de la toma de decisiones: Idealmente, los administradores deben examinar todas las opciones posibles, considerar las consecuencias de cada una y basar los beneficios y pérdidas correspondientes; a continuación, escoger la que proporcione, supuestamente, la satisfacción mayor. Sin embargo, la racionalidad humana opera dentro de los límites de un ambiente psicológico, en el que la organización influye en las decisiones y el comportamiento individual. En consecuencia, la teoría de la administración debía investigar las causas de esta racionalidad limitada que produce decisiones satisfactorias, no óptimas.

Dahl por su lado, identificó tres problemas a los cuales tenía que enfrentarse la administración pública como disciplina: la imposibilidad frecuente de excluir consideraciones normativas de los problemas administrativos; la concepción simplista de la naturaleza humana y del comportamiento del hombre en las organizaciones; y el parroquialismo. De lo anterior, concluyó que había que estructurar una disciplina con bases más amplias, no sólo las del estrecho conocimiento de técnicas y procesos, sino históricas, sociológicas, económicas...

### **c) Comportamiento humano en las organizaciones**

La carencia de una descripción compleja del comportamiento humano dentro de las organizaciones fue otro punto débil de la teoría ortodoxa. Se había enfatizado la estructura formal y la organización disciplinada e ignorado los factores sociales y psicológicos. Se insistió, por eso, en que los procesos administrativos podían ser entendidos mejor mediante la aplicación de las técnicas desarrolladas por las ciencias sociales, la psicología social y el movimiento de las “relaciones humanas”. Era necesaria una teoría general que descubriera algunas unidades de análisis, tales como la toma de decisiones, los roles, el poder...

De igual manera, se consideró que los principios de relaciones humanas estaban tan orientados a la eficiencia como los de la “administración científica”; eran superficiales e irrelevantes a las necesidades de los trabajadores; suponían que existían una comunidad natural entre jefes y subordinados, al margen de las diferencias de clase social...

Al efecto, se descubrieron los trabajos de Weber y de Marx para formular nuevas teorías.

A partir de estas críticas, el estudio de la administración pública ha carecido de coherencia y autoconfianza. Ninguna nueva ortodoxia ha reemplazado a la anterior; ninguna estructura, concepción o perspectiva ha logrado alcanzar aceptación general.

La teoría ortodoxa persiste disfrazada con nuevos enfoques académicos. Sus principios gozan de popularidad en la medida en que se refieren a muchos de los problemas que los ejecutivos perciben y en el grado en que constituyen prescripciones claras y fáciles de aplicar; además de que algunos señalan características subyacentes en las organizaciones públicas.

Por otro lado, existe una gran diversidad de corrientes, de enfoques, que generan confusión en el objeto y campo del estudio de la administración pública. Empero, la crítica a la ortodoxia ha provocado la transformación de la teoría en muchos sentidos. Por ejemplo:

**Campo creciente.** La tecnología, el crecimiento demográfico, la urbanización, la automatización, han modificado profundamente la administración gubernamental y ampliado su campo de operaciones. Los estudios administrativos se han visto precisados a incluir nuevas áreas, antes inexistentes.

**Realismo.** El cuestionamiento de la teoría ha conducido al análisis de las acciones administrativas como parte de la totalidad de la conducta humana y a considerar los sistemas administrativos en relación a los sistemas sociales a los que pertenecen. Se trata de describir lo que realmente sucede y probar, científicamente, los encuentros.

**Énfasis en los resultados.** El interés se ha trasladado del proceso administrativo a la teoría de decisiones, supuestamente más importantes que la eficiencia y la economía. Si el producto final de la administración pública es la decisión, ésta es un campo fundamental de estudio.

**Teorías más complejas.** A pesar de que el número de conceptos y teorías originales de la administración pública es pequeño, el nivel general ha mejorado gracias a la imitación o uso de enfoques, teorías y metodologías de otras disciplinas sociales.

**Rompimiento de las barreras culturales.** La administración pública comparada y la administración para el desarrollo han roto las barreras



culturales y estimulado el pensamiento original fuera del etnocentrismo occidental.

**Internacionalismo.** La asistencia técnica de las Naciones Unidas, la proliferación de los organismos internacionales y la multiplicación de Institutos de Administración Pública han roto el aislamiento y promovido el intercambio.

A pesar de todo, no ha ocurrido una nueva síntesis. Teorías parciales, datos aislados, aguardan su integración en una teoría fundamental que sirva de base a una verdadera disciplina; la variedad de los regímenes políticos y la diversidad de niveles de desarrollo desafían su universalidad; el divorcio entre la teoría y la práctica impide el surgimiento de teorías más consistentes.

No obstante, ni la fragmentación, ni la falta de una teoría general descartan a la Administración Pública como una disciplina. Después de todo, la Medicina ha sobrevivido durante siglos sin una teoría general, porque en parte, como la Administración Pública, es esencialmente curativa.

## 5. Principales enfoques en el estudio de la administración pública.

Los enfoques son categorías que se utilizan para descubrir y comprender los puntos esenciales de los problemas administrativos y darles solución. Existe una gran variedad de enfoques; ninguno de ellos está estrictamente definido ni aislado; las diferencias entre uno y otro no son claras por completo, sino a veces, se traslapan o son resultado de la “selva semántica”. Muchas de estas categorías no son exclusivas ni originales de la administración pública, surgieron o se aplican en otras disciplinas. Pero todas han sido utilizadas para estudiar a la administración pública.

Entre los enfoques principales están los siguientes:

a) **Legal.** Se concentra en la legislación gubernamental (constituciones, leyes, reglamentos, decretos, decisiones judiciales, jurisprudencia) relativa a las operaciones del Ejecutivo. El estudio de estos documentos permite conocer las expectativas de los legisladores y los límites dentro de los cuales se debe desarrollar la actividad administrativa. Sin embargo, el énfasis excesivo en los aspectos legales puede conducir a la creencia de que las leyes son hechos, así como a la ignorancia del comportamiento humano. Con frecuencia, también se llega a pensar que con meras

leyes se pueden modificar las acciones, decisiones y conducta de la administración.

b) **Teórico.** Incluye abstracciones que pretenden explicar o promover el entendimiento de los procesos básicos de la administración pública; pero que en realidad, carecen de una base científica, pues representan los objetivos más amplios de la sociedad, nunca el funcionamiento administrativo real. Por lo tanto, tiene un sentido normativo. Las concepciones de que el poder gubernamental dimana del pueblo y de que los administradores representan el interés público, son ejemplos de este tipo de pensamiento. A menudo, estas teorías se emplean para justificar las decisiones de los funcionarios.

c) **Histórico.** Pretende conocer los patrones de la actividad administrativa en distintos períodos. Es relevante para enfatizar el papel que juegan las filosofías de los diferentes gobiernos en la configuración del proceso administrativo.

d) **Formal.** Tiene como fundamento el estudio de los diagramas y manuales administrativos para definir las estructuras de la organización. Estos materiales muestran, esquemáticamente, el ideal administrativo que las autoridades consideran que debería ser. No señalan la distribución del poder, sino de la autoridad; tampoco las relaciones horizontales entre las distintas unidades, ni la importancia relativa de cada una de éstas; asimismo, no apuntan los grupos de interés involucrados en los asuntos administrativos y dan la idea falsa de que la organización es monolítica, ya que no indican los grupos informales internos.

e) **Estructural-funcional.** Examina a la administración pública desde el punto de vista de las estructuras que la integran y de las funciones que desempeñan estas estructuras. Hace hincapié en los requisitos funcionales de los sistemas administrativos, en el hecho de que algunas funciones (eufuncionales) favorecen el desarrollo y la supervivencia de un sistema; mientras otras (disfuncionales) impiden su funcionamiento pleno o conducen a su desaparición. Asimismo, distingue entre las funciones manifiestas, formalmente reconocidas; y las latentes, aquellas imprevistas o informales.

f) **Decisión.** Se concentra en la decisión racional, sea considerada en sí misma, en relación a las personas o grupos que la toman, o bien en cuanto a su proceso. La decisión puede ser enmarcada desde una perspectiva económica, —el ciudadano como consumidor de bienes y servicios

públicos, los organismos gubernamentales compitiendo para satisfacer sus demandas—; o bien, psicológica y sociológica, si se refiere al ambiente y situación de quienes toman decisiones; también puede enfocarse a la luz de los aspectos psicosociales del proceso decisorio. A partir de la decisión estudia las estructuras administrativas; las reacciones psicológicas y sociales de los individuos y de los grupos; la información requerida para las decisiones; y los valores tácitos contenidos en los objetivos.

g) **Comunicación.** Enfatiza el role de los administradores como centros de comunicación, ya que supone que la comunicación determina a los sistemas administrativos. Se ha aplicado en el estudio de la negociación, de la solución de conflictos y, particularmente, en relación a la toma de decisiones, por lo que ha tenido una gran relevancia en el desarrollo de la tecnología de la computación electrónica para la administración.

h) **Grupos.** Reconoce el papel crucial de los grupos y de sus valores en el proceso administrativo y en el comportamiento individual. Supone que los intereses y su correspondiente agregación configuran la formulación y ejecución de políticas. La dificultad de este punto de vista radica en la definición precisa del grupo; aunque la unidad de análisis más obvia es el concepto tradicional de grupo de interés, oculto detrás de toda acción gubernamental.

i) **Poder.** El poder es la habilidad para controlar o influir las acciones, actitudes o decisiones de otros y puede ser un atributo personal o de una organización. Sin una base de poder no existe autoridad afectiva, ni pueden tomarse acciones cuyos efectos permanezcan a largo plazo. Muchas de las actividades de los organismos y de los individuos se explican en función del poder, cuyo estudio requiere la determinación de las relaciones entre los funcionarios y su clientela, así como el examen psicológico, sociológico y político de las operaciones administrativas. Es útil para el análisis de los esfuerzos de reorganización, los que significan, generalmente, alteraciones en la estructura de poder.

j) **Élites.** Señala que todas las organizaciones son gobernadas por una élite. Por consiguiente, reconoce la importancia de las personas o grupos que influyen en los organismos públicos y la lealtad que les brindan sus seguidores, la cual puede debilitar o reforzar la autoridad formal. Así, el análisis se enfoca en las relaciones e intereses de los individuos o grupos dominantes.

k) **Cambio.** Todas las organizaciones están en constante cambio, aunque sólo respondan a la transformación de su medio ambiente. Cómo se percibe el cambio; cómo se reacciona ante él; el cambio planeado; son cuestiones vitales para este enfoque.

l) **Operativo.** Incluye todos los elementos de los otros enfoques que considera relevantes para la función de los ejecutivos y excluye todos aquellos conocimientos políticos, sociológicos, psicológicos, de teoría de sistemas, matemáticos, que no sean esenciales para el desempeño de las tareas de los administradores. En consecuencia, el problema básico es identificar las funciones de los ejecutivos y, a partir de ellas, obtener los principios de la práctica administrativa. Este enfoque caracteriza a la teoría ortodoxa y, parcialmente, tiene una orientación ecléctica.

m) **Sistemas.** Considera a los órganos de la administración pública como sistemas en interacción con su medio ambiente, que tienen insumos, (demandas, apoyo, recursos, sanciones, presiones), productos, (decisiones, políticas, bienes y servicios, información), y retroalimentación. Señala, además, que existen insumos internos; esto es, la participación comprometida de la propia burocracia en las decisiones. Este enfoque es útil para comprender las operaciones generales que rodean a las organizaciones públicas. No obstante, para ser útil, tiene que abarcar todos los insumos, no sólo los considerados legítimos, sino también aquellos tenidos como bastardos, como las presiones de los grupos de interés. Otra limitación consiste en que no permite definir la relación entre un insumo específico y su producto particular, debido a la gran variedad de fuerzas que actúan en una situación administrativa. Por otro lado, tampoco explica la distribución del poder dentro del organismo y los efectos de la misma en el proceso de toma de decisiones.

n) **Contingencia.** Enfatiza que la administración efectiva es contingente o situacional a los requerimientos de su medio ambiente y a las necesidades de los miembros de la organización. Insiste en que ninguna ciencia o teoría prescribe lo que debe hacerse, sino investiga las relaciones fundamentales para la sistematización del conocimiento y la formulación de técnicas básicas; cómo se aplica esta teoría, depende de la situación. Por lo tanto, el empleo de las teorías y técnicas administrativas está en función de las condiciones: de la tecnología utilizada, del estilo de supervisión, del tipo de estructura, etc.

## 6. Algunas Teorías Contemporáneas

No obstante sus diferencias, todas las teorías contemporáneas participan de una concepción general sobre el fenómeno administrativo, que puede ser resumida en las siguientes proposiciones:

- i) La administración comprende ciertos subprocesos interrelacionados e interdependientes, los cuales son medios para conseguir un fin con el concurso de acciones, generalmente, institucionalizadas.
- ii) Estos subprocesos son utilizados por grupos, formalmente organizados, que actúan para el logro de un propósito común. Las generalizaciones que se formulen respecto a estos subprocesos son válidas para todas las organizaciones.
- iii) El éxito de la administración se mide en términos del cumplimiento de sus objetivos, los cuales pueden estar sujetos al cambio.
- iv) La habilidad administrativa puede observarse, estudiarse, enseñarse y transferirse entre organizaciones distintas.
- v) Aunque la administración es intangible, se refiere al manejo de recursos, sobre todo, humanos.
- vi) La administración está condicionada por el ámbito cultural en el que opera; la habilidad administrativa está configurada por los factores sociales.

Ante la falta de un paradigma común; la reflexión sobre la administración pública ha intentado nuevos derroteros: por un lado, se ha orientado al estudio de los efectos de la política sobre el proceso administrativo; por el otro, al entendimiento de la conducta organizacional.

Un camino más, ha sido el empleo de la tecnología de la información, sistemas, matemáticas, economía, para la consolidación de una “ciencia de la administración”.

De la misma manera, se ha dedicado a la investigación comparada de la administración pública en distintos países, así como a la búsqueda de un sistema administrativo capaz de promover, dirigir y controlar el desarrollo.

**a) Las teorías políticas**

Consideran que el estudio de la burocracia, en relación a las instituciones y procesos políticos, es necesario para comprender el funcionamiento de la administración pública. Parten de la hipótesis de que la administración pública no puede ser modelada conforme a principios universales, sino que su operación será configurada por las demandas y presiones políticas. Al respecto, analizan la vinculación de la burocracia con los poderes legislativo y judicial; su interacción con los partidos, los grupos de presión, los ciudadanos y la opinión pública; la distribución del poder interno dentro de las organizaciones públicas, así como los problemas de control democrático de la burocracia. Su enfoque puede ser positivo o filosófico, por lo que su contenido se enlaza con la Ciencia y la Filosofía Políticas para dar origen a la “política de la administración”.

**i) Modelos integracionista y pluralista**

Existen dos modelos de administración pública: el “integracionista” y el “pluralista”, de contenido político. El primero, define a la administración como un sistema jerárquico cerrado, con el Ejecutivo a la cabeza, auxiliado por colaboradores subordinados y leales en la realización de sus programas; y una burocracia que adopta una forma piramidal, en la que las decisiones fluyen desde la cúspide y son regularmente cumplidas por un cuerpo de técnicos no políticos. Esta es la concepción ortodoxa.

El segundo, supone que el poder se encuentra fragmentado dentro de la burocracia: Cada dependencia administrativa responde a sus propios intereses sustantivos y juega un papel esencialmente político en la solución pacífica de los conflictos de intereses, de acuerdo con la distribución de poder entre los grupos de la sociedad. Por lo tanto, los conceptos ortodoxos de responsabilidad, autoridad, organización, presupuesto y personal sufren la influencia radical de las consideraciones políticas.

Los principales enunciados de la teoría pluralista son las siguientes: El sistema político procesa demandas y presiones en competencia y conflicto para formular las decisiones del gobierno. En este proceso, los diversos grupos o actores compiten para que sus preferencias se vean reflejadas en las medidas gubernamentales; el jefe del Poder Ejecutivo carece de tiempo o energía para proporcionar el apoyo político

suficiente a los funcionarios y organismos administrativos; los administradores, por su carácter de especialistas, también participan con sus propios criterios sobre la política que debe adoptarse y requieren proveerse de apoyo político para conseguir sus objetivos. De esta manera, los organismos públicos se convierten en blanco de la lucha política, en arena política, dada su capacidad para iniciar nuevas directrices, su conocimiento de los problemas y su control sobre los recursos públicos. Así, el principal impacto ambiental sobre las instituciones administrativas es de carácter político.

Las demandas y presiones para la adopción o modificación de la política gubernamental surgen del medio ambiente, de los actores políticos externos; pero también de los propios administradores, quienes pueden ser instigadores del cambio o del statu quo por medio de su influencia oficial o informal; y como todos los actores políticos, oportunistas en la explotación de los recursos con que cuentan para lograr sus propios fines. De una u otra forma, las dependencias administrativas, como arenas que funden intereses, o instituciones que ejercen su poder, se involucran en el proceso de formulación de la política pública para empujar o detener demandas o presiones conforme a sus deseos, sus alianzas, o en pro de su propia supervivencia.

Los poderes ejecutivo y legislativo; los organismos públicos interesados en el problema; los partidos políticos; los contratistas del gobierno; los grupos de interés; la clientela de ciudadanos; los valores ideológicos y administrativos de la sociedad; son los actores políticos principales que plantean demandas o ejercen presiones sobre los órganos de la administración pública. El peso de cada uno de ellos depende del objetivo que persigue el organismo, de su tradición y de las relaciones que mantenga con su clientela. Asimismo, no todas las demandas y presiones del medio ambiente interesan a las dependencias administrativas. Además, estos actores interactúan uno con otro, lo que permite a los organismos públicos seleccionar los aliados más adecuados para sus propósitos.

Las primeras teorías pluralistas concebían al administrador como un árbitro objetivo en el conflicto de demandas de los diversos grupos sociales. Los estudios más recientes reconocen la existencia de una élite que controla las fuerzas dentro de cada uno de esos grupos; por lo tanto, la lucha se da entre las élites de estos grupos, y los administradores se convierten en voceros de esa élite; en este sentido, la burocracia llega a ser representativa de los grupos más poderosos.

De esta suerte, la aglomeración de las estructuras y operaciones administrativas es resultado de la heterogeneidad de las demandas y presiones que los actores políticos ejercen sobre ellas, así como de la respuesta a las mismas por parte de los administradores. La forma y jurisdicción de las dependencias administrativas así como la asignación de sus recursos, expresan las preferencias y prioridades políticas, los remedios organizacionales para aliviar o solucionar problemas sociales.

Por lo tanto, la pluralización tiene consecuencias importantes en la conducta de la administración, entre las cuales destacan:

La tendencia a establecer, incesantemente, nuevos organismos con funciones traslapadas y duplicadas para enfrentar los problemas de formulación y ejecución de políticas, lo cual genera mayores dificultades de coordinación, que son solucionadas con la creación de nuevos organismos, que vuelven a incrementar estos problemas... y se repite este ciclo. Los organismos antiguos intensifican sus operaciones ante la amenaza de los nuevos; los que, a su vez, luchan por aumentar su poder por medio de una especialización mayor... de manera que ambos dificultan más esa coordinación. Por otro lado, éstos continuos “remiendos” de la administración pública crean burocracias autocomplacientes que, con frecuencia, trabajan independientemente de sus superiores institucionales; esta tendencia se incrementa si hay un servicio civil de carrera.

Dadas las duplicaciones y traslapes, así como las dificultades de coordinación, los conflictos crecen; pero como el número de organismos es mayor, cada dependencia no puede luchar con todos ellos. En consecuencia, crece la frecuencia de los conflictos, pero su intensidad es menor.

La necesidad crítica de coordinación estimula que se ponga más interés en lograr un acuerdo entre los organismos, que en el contenido mismo de ese acuerdo.

La proliferación de organismos genera la necesidad de reglas formales a las cuales se sujeten estos organismos. Empero, los grupos que quedan en desventaja conforme a estas reglas, tratan de recuperar su poder. De manera que, entre más reglas se establecen menores probabilidades existen de que representen la conducta real.

La pluralización favorece el establecimiento de relaciones formales de los administradores con los grupos representativos de su clientela; lo que aumenta la importancia política de los grupos de interés.



Asimismo, la pluralización estimula la confianza en las élites, los técnicos de presupuesto y los abogados para que ocupen los puestos clave; de esta manera, los organismos tratan de demostrar que cuentan con personal altamente calificado para poder competir con ventaja; además, la proliferación de organismos incrementa la búsqueda de denominadores comunes en la formulación de políticas, de ahí que se acreciente el papel de estos profesionales. Como resultado, cada profesión tiende a apoderarse, a ejercer influencia sobre un sector específico del gobierno; y los políticos, a limitar sus nombramientos a la élite profesional.

Desde el punto de vista de esta teoría, las diferencias entre la administración pública y la privada son claras: la burocracia pública no representa a un solo cliente, sino a un número indeterminado de grupos, valores, normas y tendencias de opinión, por lo tanto, la necesidad de responder a todos ellos afecta la forma en que se elaboran y ejecutan las políticas; los objetivos que se persiguen no son únicos, sino múltiples, competitivos y excluyentes; no existe continuidad en el liderazgo, debido a los cambios periódicos de los dirigentes políticos; carece de integración orgánica, debido a los controles institucionales de pesos y contrapesos, y a los compromisos de los funcionarios que sirven a los grupos de interés; predomina la conducta orientada a consolidar las posiciones ganadas, más que la innovación...

En la conclusión, es imposible describir el comportamiento administrativo, establecer nuevos objetivos y prescribir soluciones a los problemas de la administración pública, sin considerar el impacto de la pluralización.

## ii) Ciencias Praxiológicas e Incrementalismo

El pensamiento actual señala que la formulación de la política gubernamental es el campo más importante de la administración pública y a la vez, el aspecto más descuidado por la teoría. La política pública es un curso o método de acción, seleccionado entre varias opciones, para guiar y determinar decisiones presentes o futuras. Las políticas de los gobiernos —fiscal, agraria, industrial, educativa—, comprenden las decisiones fundamentales, cruciales, del mundo contemporáneo y determinan el futuro del hombre, de la civilización y del planeta. La importancia de la política pública crece en la medida que aumentan la

intervención del Estado en la sociedad y la complejidad de los problemas de la época, cuya solución depende, cada vez más, de la burocracia.

Por consiguiente, el estudio de la administración pública debe comprender no sólo sus aspectos técnico-administrativos, sino los propósitos a los que sirve y el impacto en la sociedad de las decisiones gubernamentales, las causas y consecuencias de la actividad gubernamental; pues una organización que trabaja ineficientemente, pero con una política acertada, es mejor para la sociedad que aquella que siendo eficiente, marcha en una dirección equivocada.

Así, con fundamento en la idea de una toma de decisiones racional, se ha tratado de analizar cómo se formula o debe elaborarse la política gubernamental y cómo pueden evaluarse sus resultados. En consideración a lo anterior, se ha propuesto la creación de unas “Ciencias Praxiológicas” (policy Sciences), que prescriban las condiciones y métodos más útiles para la determinación de la política pública.

En el centro de estas “ciencias” se encuentra el análisis de las políticas que consiste en la aplicación de técnicas sistemáticas de investigación, —tomadas de las ciencias sociales y basadas en la medición de la efectividad, costo e impacto—, para formular, ejecutar y evaluar la política gubernamental con el objeto de establecer un sistema administrativo más racional u óptimo. Al efecto, se requiere entender, con la participación de los científicos de las disciplinas idóneas, las causas y dinámica del problema que el gobierno pretende solucionar; cómo se procesan las demandas y apoyos políticos que llegan a convertirse en políticas gubernamentales; cuál es la influencia de las estructuras administrativas en la calidad de estas políticas; y qué impacto tiene la política del gobierno en la transformación del medio ambiente.

De este modo, se han enunciado reglas o principios sobre la factibilidad política (sociología política o teoría de juegos); y sobre la factibilidad económica (asignación de recursos). En igual sentido, se trata de investigar la capacidad de los sistemas administrativos para realizar diversos tipos de políticas, así como las limitaciones que representan los sistemas sociales y los valores culturales para la aplicación y efectividad de estas políticas.

En oposición a esta clase de análisis, se sostienen las teorías “incrementalistas”, que señalan que un actor, en cualquier circunstancia, no puede hacer más que cambios limitados, nunca radicales, en la política

pública; que existe un ajuste mutuo de los puntos de vista o intereses que intervienen en la formulación de esta política; que este proceso implica un conjunto restringido y descoordinado de arreglos a una situación existente, en donde quienes toman decisiones responden, paso a paso, a las propuestas de otros protagonistas o a las consecuencias imprevistas de tales decisiones.

El corolario de la primera teoría es una planificación centralizada y general, que considere los beneficios relativos de las diferentes acciones de manera objetiva y desde una perspectiva total, ya que las políticas adoptadas mediante el incrementalismo sólo reflejan, en el mejor de los casos, la satisfacción de quienes tienen acceso al proceso de toma de decisiones, las concesiones a los intereses particulares; pero no el interés de todos los ciudadanos ni de la sociedad en su conjunto.

Las decisiones centralizadas cambian el sentido, la naturaleza y distribución de costos y beneficios de las decisiones aisladas; son más difíciles y complejas, empero, pueden aprovechar mejor el conocimiento relevante al proceso decisorio; además, contemplan los efectos a lo largo del tiempo y no pueden ser bloqueadas por ninguno de los interesados. Con base en este conocimiento se pueden optimizar (mejorar el contenido y orientación) las políticas; no únicamente maximizarlas, esto es, lograr menores costos o esfuerzos.

La principal objeción a estos planteamientos es la dificultad de incluir la multitud de factores que deben ser tomados en cuenta. Para sus críticos, los seguidores de estas ideas son nuevos utopistas armados con computadoras, teoría de sistemas, análisis costo-beneficio, presupuesto por programas...

La teoría incrementalista, en contraste, plantea que las decisiones producidas por una diversidad de actores son mejores que las tomadas por una sola autoridad, ya que todos los intereses son escuchados para integrarse en una solución satisfactoria. Los participantes en la toma de decisiones desempeñan una función útil, proporcionan su experiencia y sus conocimientos para maximizar las políticas y hacen que el proceso decisorio se manifieste con mayor suavidad y democracia.

Los incrementalistas argumentan que cualquier análisis sistemático de la política gubernamental implica una definición de los valores e intereses en juego; y desgraciadamente, no existe una medida que pueda abarcar todos estos valores y factores. Por el contrario, los políticos

## **100 La Teoría de la Administración Pública**

rechazan hacer explícitos sus valores; las categorías y estructuras de análisis están aún sujetas a la discusión; las técnicas, —de costo/beneficio, propuesto por programas— tampoco pueden evitar juicios de valor o suposiciones, aunque aparenten objetividad y coherencia. En última instancia, el resultado de los análisis está sujeto a las preferencias de los políticos, quienes siempre pueden ejercer su autoridad para imponer las decisiones más congruentes a sus propósitos.

La crítica al incrementalismo resalta el pragmatismo exagerado de esta teoría.

### **iii) La Teoría de la Crisis Fiscal**

Las teorías marxistas recientes sobre el Estado capitalista se han orientado a la problemática concerniente a la naturaleza de clase del Estado y a los límites inherentes a la manipulación o administración de las crisis por el Estado, es decir, investigan el carácter e incidencia de los medios fiscales, racionalidad administrativa y lealtad de las masas presentes en la gestión estatal. En este último aspecto, plantean hipótesis importantes para la teoría de la administración pública.

Parten del supuesto de que la nueva fase del Estado capitalista se caracteriza por su interpenetración cada vez más intensa en la economía, la cual lo obliga a crear una gran cantidad de aparatos (servicios administrativos y órganos represivos) y a institucionalizar su funcionamiento por la vía jurídica. Ya no se limita a garantizar las condiciones generales de la producción, sino debe intervenir como tal en el proceso de la reproducción a fin de crear las condiciones que aseguren la continua valoración del capital. Esto determina relaciones nuevas entre el Estado, sus aparatos y al sector privado, en las cuales la burocracia llega a ser una fuerza social relevante.

#### **La crisis fiscal**

El Estado capitalista debe, en esta etapa, ejercer dos funciones contradictorias: la acumulación y la legitimación. Procurar apoyar la acumulación del capital privado y, paralelamente, mantener la paz y la armonía social. Como la acumulación es decisiva para la reproducción de la estructura de clase, la legitimación implica, necesariamente, intentos de mistificar el proceso y de reprimir o controlar el descontento. Tanto la legitimación como la acumulación se traducen en demandas para la actividad estatal, lo que origina la crisis fiscal porque los gastos

tienden a crecer más que los ingresos, pues los frutos de la acumulación (mayores ganancias) no están socializados.

La creciente intervención del Estado es causa y efecto del capital monopólico a medida que se va socializando una proporción mayor de los costos de la acumulación. El gasto de capital social (seguridad social, caminos, educación) favorece la acumulación de los capitalistas privados, no produce plusvalor, pero es indirectamente productivo. El gasto social (bienestar) se requiere para mantener la armonía de la sociedad y reduce, potencialmente, pérdidas (disturbios) para los capitalistas, aunque tampoco incrementa el plusvalor.

Dado que la crisis fiscal es, en sus raíces, una crisis social, el esquema permite delinear las tensiones y contradicciones de fondo que encuentran su “solución” en el presupuesto estatal.

### **Algunas consecuencias de la intervención estatal en la acumulación**

La creciente presión ejercida para que el Estado se comprometa en el proceso de acumulación, provoca diversas consecuencias contradictorias:

Necesidad de nuevos mecanismos. Los mecanismos que operaron en los períodos iniciales del desarrollo capitalista se hacen cada vez menos efectivos en la estructuración de políticas. Lógicamente, las clases dominantes tratan de hacerlos más compatibles a los nuevos procesos.

Centralización y tecnocracia. El proceso de acumulación se politiza porque una mayor cantidad de decisiones se toman, al menos parcialmente, en los organismos públicos; de modo que los criterios políticos se incorporan a los de mercado. La lucha de clases se politiza cuando las demandas de la clase obrera rebasan las fronteras de las empresas y tienden a dirigirse hacia el Estado y sus estructuras. Lo anterior provoca la necesidad de crear estructuras más capaces de planificar y de manejar, directamente, el proceso de acumulación; además, hace surgir la necesidad de contener o anular la creciente politización de la lucha de clases. Por lo tanto, se tiende a combinar la centralización ejecutiva con el desarrollo de legitimaciones tecnocráticas a las políticas estatales.

**Planificación limitada.** Apoyado en un compromiso de clases, el sistema administrativo tiene una capacidad limitada de planificación.

que puede utilizar para procurarse legitimación. El interés por conservar el capitalismo en su conjunto compite con los intereses contradictorios de fracciones singulares del capital y con los intereses generalizados, orientados hacia los valores de uso, de diversos grupos de la población. El ciclo de la crisis, distribuido a lo largo del tiempo y de consecuencias sociales cada vez más graves, se reemplaza por una inflación y una crisis permanente de las finanzas públicas, ya que el fisco debe cargar con los costos comunes de una producción cada vez más socializada.

Por lo tanto, el Estado tiene que recolectar impuestos en detrimento de ganancias e ingresos privados, con la racionalidad suficiente como para evitar las perturbaciones de un crecimiento sujeto a crisis. Simultáneamente, la recolección selectiva de los impuestos, el modelo de prioridades reconocido para su aplicación y los propios rendimientos administrativos han de procurarse de tal modo que resulte satisfecha la necesidad creciente de legitimación. Si fracasa en la primera tarea surge un déficit de racionalidad administrativa, si en la segunda, un déficit de la legitimación.

En síntesis, se hace preciso ampliar la capacidad de planificación del Estado en beneficio del capitalismo en su conjunto, pero, al mismo tiempo, deben ponerse límites a esa ampliación que amenazaría al propio capitalismo. Por eso el aparato estatal oscila entre una intervención esperada y una renuncia a ella, que le es impuesta; entre una independencia respecto a sus súbditos, que ponen en peligro al sistema, y una subordinación a los intereses particulares de éstos.

### b) Las teorías psico-sociales

Se basan en el estudio de la conducta humana en el ámbito organizacional. Enfocan la autoridad, el conflicto, el liderazgo, la comunicación, la supervisión, los grupos, la motivación, la decisión. Consideran que si la administración implica conseguir que se hagan cosas por medio de la acción de las personas, su estilo debe centrarse en las relaciones interpersonales. Suponen que la conducta tiende a seguir constantes determinadas, independientemente del deseo de los administradores. Algunos de sus seguidores se interesan en el individuo y sus motivaciones psicológicas y sociales; otros perciben a la actividad administrativa en su contexto de grupos y organizaciones. Las teorías tienen un carácter fundamentalmente descriptivo y su contenido se confunde con la psicología. Entre sus principales concepciones pueden citarse:

- i) **Grupos.** Los grupos protegen a los individuos de las presiones que ejercen sobre ellos la organización y aumentan su sentido de seguridad y de poder. Asimismo, el grupo proporciona un marco de referencia a las creencias, valores, percepciones y normas individuales; distribuye premios y castigos psicosociales, como la amistad, el apoyo, la estimación y la identidad; además, determina el ritmo adecuado del trabajo.

La función de los grupos puede ser subrepticia o abierta, a favor o en contra de los objetivos formales. Así, las organizaciones son una especie de “collage” de grupos. Se colige, entonces, que la dirección será más efectiva si se considera al grupo, más que al individuo aislado.

- ii) **Autoridad y Comunicación.** La organización nace cuando los individuos pueden comunicarse entre sí y decidir cooperar para el logro de un propósito; de modo que la fuente del poder no está en la cúspide sino en la base, en la gente. Esta cooperación depende del grado en que coincidan los objetivos de la organización con la satisfacción de las necesidades personales.

La comunicación permite al administrador transmitir los fines organizacionales y captar las necesidades de los individuos. En este sentido, autoridad y comunicación están estrechamente vinculadas; si el objetivo de la organización es legítimo para sus miembros, la autoridad depende, sobre todo, de un sistema efectivo de comunicaciones.

Esta autoridad puede ejercerse mediante tres formas de obediencia; la coercitiva, amenaza física; la utilitaria, por medio de incentivos económicos; y la normativa, consenso en el valor de los objetivos comunes. Estas formas se encuentran mezcladas en todas las organizaciones, aunque alguna de ellas predomine sobre las demás.

- iii) **Participación.** Existen algunas hipótesis de por qué los individuos participan en las organizaciones: por beneficios económicos; por la presión de los grupos y los incentivos sociales; porque cada individuo establece un “contrato psicológico” con las instituciones, en el que se equilibran las expectativas personales y las de la propia organización.

- iv) **Motivación.** Existen necesidades humanas cuya satisfacción motiva la conducta de los individuos. Estas necesidades tienen una jerarquía que va de las fisiológicas hasta las psico-sociales. El grado en que una persona ha satisfecho sus necesidades varía; de ahí que también sean diversas sus motivaciones. Dentro de todas estas necesidades, las psico-sociales son la base de la motivación; sobre todo, la necesidad de auto-realización. Una tarea de los administradores es descubrir cómo se pueden desarrollar plenamente las potencialidades humanas en el contexto organizacional.
  
- v) **Pautas de conducta.** Son formas repetitivas de conducta que se manifiestan ante el estímulo de ciertas situaciones, sin necesidad de que exista una orden directa del ejecutivo, porque son parte de la conciencia social de las organizaciones. El repertorio de estas pautas puede ser muy amplio; un individuo bien entrenado o con gran experiencia puede desempeñar cientos de pautas, entre las cuales escoge, a veces, inconcientemente, para responder a una situación reiterativa. Las pautas son reforzadas mediante el entrenamiento. La existencia de estas pautas reduce la incertidumbre y puede permitir “la dirección por entrenamiento”; esto es, que con base en las pautas aprendidas, los individuos actúen sin la intervención de sus jefes. Empero, se corre el riesgo de aplicar una pauta válida para condiciones rutinarias, frente a estímulos imprevistos.
  
- vi) **Toma de decisiones.** Las organizaciones desarrollan un criterio estándar de lo que constituye una ejecución mínima. Con base en ese estándar, los administradores deciden cuando han llegado a una solución que lo satisface. De manera que las decisiones nunca son óptimas sino “satisfactorias”.

Además, existen limitaciones cognitivas, de espacio y tiempo, así como la tendencia a plantear los problemas en los términos más familiares, más conocidos, que impiden que las decisiones sean estrictamente racionales.

En presencia de nuevos problemas y una vez que las decisiones acostumbradas fracasan, surgen conflictos hasta que se adopta una nueva decisión, la cual puede originar una



nueva pauta de conducta que, por medio de un sincretismo, se integra con las pautas ya establecidas.

- vii) **Roles.** Las personas están obligadas a jugar distintos roles dentro de las organizaciones. Estos roles son resultado de la tensión entre la personalidad del individuo y el papel que la organización espera que desempeñe el mismo. Las gentes “dramatizan” estos roles para controlar la impresión que de ellas puedan formarse los demás. La organización asigna estos roles para asegurarse que determinadas funciones críticas serán realizadas de acuerdo con un comportamiento institucional.

Los roles son el fundamento de todas las pautas de conducta dentro de la organización.

- viii) **Percepción.** La percepción está condicionada por el role, de ahí las diferencias y las posibilidades de conflicto. Cada individuo posee un conjunto de categorías perceptuales que conforman su imagen de la organización. Estas categorías son fruto de la experiencia, de sus necesidades personales y del role que juega. De esta suerte, la percepción es selectiva, pues se tiende a ver aquello que ya se conoce, que interesa, o que reafirma las percepciones anteriores. Por otro lado, ante información nueva o discordante, el individuo puede ser obligado a defender posiciones que él considera falsas, lo cual provoca conflictos de conducta. Sin embargo, el grupo puede ayudar a crear cierta congruencia entre dos percepciones contradictorias.
- ix) **Aprendizaje.** El aprendizaje depende de las necesidades individuales y de la tensión que engendran las situaciones nuevas o el conflicto de roles. La tensión constituye la base del cambio de conducta y la respuesta a ella será la pauta que más satisfaga las necesidades de seguridad, status, estima, auto-realización. El cambio incesante requiere de capacidad para soportar la tensión; esta capacidad puede ampliarse si la ansiedad productiva se mantiene dentro de condiciones que no conduzcan a la frustración.
- x) **Poder y Conflicto.** El conflicto es un fenómeno natural en las organizaciones y se origina, fundamentalmente, por la

asignación de recursos, los ascensos y las relaciones entre la línea y la plana mayor. El conflicto refuerza la identidad de las organizaciones y de los grupos, así como la solidaridad entre los roles similares; es una válvula de seguridad que protege contra las fantasías o percepciones absurdas.

A mayor contacto entre grupos e individuos, mayores probabilidades existen de que se produzcan conflictos; sin embargo, el conflicto conduce a la integración de ideologías, creencias, objetivos y percepciones; al mismo tiempo ayuda a mantener el equilibrio de poder interno.

Los recursos de los administradores en el ejercicio del poder son la autoridad, el status y la ideología de la organización. Los medios de los trabajadores son la importancia para la organización de las funciones y roles que desempeñan.

- xi) **Liderazgo institucional.** Las organizaciones son algo más que la suma de sus pautas de comportamiento; tienen que adaptarse a su medio ambiente, equilibrar la lealtad que exigen a sus miembros con las satisfacciones que les ofrecen y resistir la entropía. Todo lo anterior es responsabilidad del ejecutivo, quien requiere comprender los elementos esenciales de la conducta organizacional. Por lo tanto, las tareas de los administradores son: definir objetivos de acuerdo con las demandas de su clientela y el talento de sus subordinados; imbuir a sus trabajadores en estos objetivos; cuidar que las pautas de comportamiento sean congruentes con las finalidades perseguidas; manejar intereses comunes, alianzas, competencias y conflictos con los elementos de su medio social (clientela, grupos de interés, otras instituciones) y con los grupos e individuos que integran su organización para establecer un equilibrio que sirva al logro de sus objetivos; además, sostener la identidad de la organización para que sobreviva y continúe realizando sus funciones.

### c) La “Ciencia de la Administración” (Management Science)

Considera que las organizaciones públicas y privadas pueden concepcuarse como sistemas económico-tecnológicos, cuya administración puede ser planeada y controlada mediante el uso de técnicas económicas.

de ingeniería, matemáticas y de computación. Así pues, pretende proveer lineamientos generales para solucionar los problemas administrativos mediante el análisis científico; diseñar técnicas para ayudar a los administradores a calcular sus soluciones; y reestructurar las organizaciones para hacerlas más sensibles y adaptativas al cambio tecnológico.

Dentro de esta tendencia, sobresale el enfoque de “la economía de la selección pública”, que con fundamento en la microeconomía, concibe a los ciudadanos como consumidores de los bienes y servicios gubernamentales. De modo que la respuesta de la administración pública a las demandas de los ciudadanos podría maximizarse por medio de la creación de “un sistema de mercado” para las actividades del gobierno, en el cual los organismos públicos compitan entre sí para proporcionar a los ciudadanos sus bienes y servicios. En la situación actual, las organizaciones públicas actúan como monopolios bajo la influencia de los grupos de presión y son incapaces de satisfacer las necesidades individuales de los ciudadanos.

Más que una teoría administrativa, la “ciencia de la administración” constituye un conjunto de métodos y técnicas, entre las cuales destacan: Los sistemas de información, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la programación dinámica, la estadística y probabilidad, la simulación, el análisis de redes, etc.

#### **d) La administración pública comparada**

Los estudios de administración pública comparada pueden realizarse desde diferentes perspectivas. Para establecer la comparación, algunos estudiosos emplean las categorías tradicionales de organización, personal, finanzas, control, en el análisis general o de sectores de la administración gubernamental. Otros utilizan el modelo burocrático de Weber como estructura de análisis para elaborar teorías de rango medio. Otra tendencia es la construcción de modelos.

El uso de las categorías administrativas tradicionales ha sido un enfoque persistente en la asistencia técnica internacional a los países subdesarrollados.

La aplicación del tipo ideal weberiano se encauza al estudio de las características burocráticas, del papel que las burocracias desempeñan en la formulación y ejecución de políticas y al análisis de los medios externos de control sobre la burocracia.

Respecto a la construcción de modelos, los más relevantes son resultado del análisis estructural-funcional y entre ellos, vale la pena mencionar los siguientes:

**Modelo Almond/Powell.** Divide las funciones políticas de la burocracia en tres niveles: a). Reclutamiento político y socialización de los cuadros administrativos superiores. b). Relaciones con el medio ambiente: regulación de la conducta y demandas de los ciudadanos; captación de recursos de los ciudadanos; distribución de bienes y servicios, efectos de estas acciones sobre las demandas de los ciudadanos. c). Proceso de conversión de las demandas y apoyo en bienes y servicios. Este proceso comprende la articulación y agregación de intereses; la formulación, aplicación y adjudicación de reglas; y la comunicación política.

Las funciones mencionadas son universales; pero las estructuras que las desempeñan varían de país a país. El desarrollo político ocurre cuando las estructuras existentes no pueden responder a los problemas sin diferenciar o secularizar sus estructuras.

**Modelo “Sala”.** Con este modelo, Riggs trata de formular, con un enfoque pandisciplinario, un tipo de burocracia diferente al weberiano para los países en desarrollo. Se basa en la hipótesis de que las sociedades tradicionales tienen estructuras que desempeñan funciones no diferenciadas, sino fusionadas; en tanto que las desarrolladas tienen estructuras y funciones especializadas. La sociedad prismática, (en desarrollo) tiene elementos heterogéneos y traslapados de las sociedades tradicionales y de las desarrolladas, de lo que resulta el formalismo, (la brecha entre la forma y la realidad).

La heterogeneidad, traslape y formalismo configuran los aspectos básicos de la sociedad: la economía, la estratificación social, la política y, desde luego, la administración pública. Esto es, la “ecología” determina cómo operan las organizaciones en la práctica.

El modelo “sala” caracteriza a la burocracia en las sociedades prismáticas. Este tipo de burocracia refleja la mezcla de viejos y nuevos valores, actitudes y comportamientos; detenta el poder como causa y efecto de la debilidad de las instituciones políticas; y obstaculiza la eficiencia administrativa, dada su irresponsabilidad, derivada de su poder desmesurado. Entre mayor poder concentra, mayor ineficacia y prodigalidad manifiestan sus operaciones administrativas.

Para reformar a la administración pública es menester restringir el poder burocrático que impide la eficiencia administrativa. El “equilibrio” de poder entre las distintas instituciones políticas es esencial para incrementar la capacidad administrativa de la burocracia y para asegurar su responsabilidad política.

### e) Teorías de la Administración para el Desarrollo

Comprenden un campo multidisciplinario encaminado a mejorar la acción administrativa y fortalecer la planeación y ejecución de los programas de desarrollo. Parten de la idea de que para una utilización inteligente de los recursos escasos, el Estado debe tener un papel predominante en el proceso de desarrollo, por medio de la planeación y propiedad estatal de las industrias estratégicas por un lado, y por otro, mediante el uso de la ciencia, la tecnología y la administración.

Las diversas teorías pueden clasificarse en los siguientes apartados:

- i) Teorías que describen las insuficiencias de la administración pública y prescriben soluciones conforme a los modelos burocráticos de los países desarrollados. Así, se dice que la administración gubernamental en el subdesarrollo es imitativa, formalista, aglomerada, carente de recursos humanos adecuados, personalista, etc. Para solucionar estos problemas se recomiendan unidades de racionalización administrativa, adopción de un sistema de servicio civil, etc.
- ii) Teorías de modernización administrativa, que formulan explicaciones sobre las diferencias contextuales de la administración pública en los países subdesarrollados y sugieren medidas colaterales, no sólo administrativas, para hacer los organismos públicos más funcionales al desarrollo. Estas teorías pueden adoptar implícita o explícitamente el modelo burocrático weberiano o promover otro distinto; resaltan la importancia de la “ecología” de la administración y proponen medidas de “equilibrio político”, “creación de instituciones”, aliento al “espíritu burocrático de empresa”, establecimiento de “islas del desarrollo”, etc.
- iii) Teorías que formulan con base en un enfoque de sistemas y de acuerdo con las condiciones del subdesarrollo, modelos de ad-

## 110 La Teoría de la Administración Pública

ministración pública orientados a dirigir, estimular y controlar el cambio social. Destacan la importancia de la decisión política, de la ideología y de los instrumentos políticos, sociales, administrativos y de comunicación masiva, necesarios para promover el desarrollo.

- iv) Teorías marxistas que conciben el subdesarrollo como un proceso dialéctico, resultado del desarrollo. Consideran que la administración pública subdesarrollada proporciona legitimidad, orden, seguridad e infraestructura a la explotación económica que realizan los empresarios extranjeros, sus intermediarios y asociados, así como los empresarios nacionales; por otro lado, asume la responsabilidad de otorgar servicios económicos, sociales y educativos mínimos para la subsistencia de las masas y evitar la explosión social. Esto es, moviliza recursos sociales en apoyo de la acumulación capitalista dependiente y es intermediaria, nunca neutral, de los intereses de los empresarios nacionales frente a las medidas desfavorables que adopten los extranjeros, y de los grupos dominantes ante las grandes mayorías populares. El rompimiento de las relaciones de dependencia es una condición para que la administración pública se transforme.

### 7. Una disciplina en formación

El objeto y campo del estudio de la administración pública han variado durante su desarrollo como disciplina académica. En sus primeras etapas se orientó a la búsqueda de “principios” y se ubicó en el poder ejecutivo, como parte de una “ciencia administrativa” general, posteriormente, se interesó en la formulación de la política pública dentro de la burocracia gubernamental, como rama de la Ciencia Política. En la actualidad, enfoca a las burocracias públicas, desde el punto de vista de la teoría de la organización y de la tecnología administrativa, en los aspectos de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, como una disciplina autónoma.

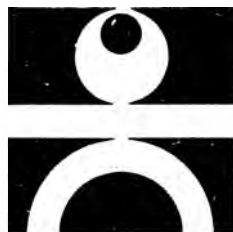
Sin embargo, no existe un paradigma comúnmente aceptado de lo que constituye esta disciplina. Para muchos, el estudio de la administración pública sólo es un campo de interés para la preparación de cuadros administrativos al servicio del gobierno, ya que no existe una teoría general ni conocimientos que le sean propios; para otros, la administra-

ción pública podrá llegar a ser una disciplina, dado que se refiere a un problema cuya existencia es indiscutible (la creciente dificultad de manejo de las organizaciones públicas) y que utiliza en su solución los métodos de la ciencia.

Nuevas teorías, enfoques y técnicas surgen a cada momento; nuevas funciones, problemas y soluciones adopta la administración gubernamental cada día. Todo esto, hace que el estudio académico y la práctica de la administración pública sean difíciles de definir, que su objeto, metodología y campo sean vagos y confusos, aglomerados; que persistan y co-existan todas las teorías y enfoques, ortodoxos y heterodoxos.

No obstante, crece el interés en los estudios administrativos: las universidades incluyen cursos de administración pública; los gobiernos especializan unidades en esta tarea; las publicaciones sobre la materia aumentan y las organizaciones profesionales de “administradores públicos” proliferan.

Todos estos esfuerzos tendrán que fructificar en la consolidación de una disciplina que, como lo propugnan los seguidores de la “nueva administración pública”, redunde en soluciones técnicamente eficaces, políticamente factibles y socialmente valiosas



**AGENTE PROVOCADOR**

Agente solapado que emplea el método de incitar a los individuos a realizar actos ostensibles con el fin de comprometerlos. El tipo más conocido es el agente utilizado para que actúe dentro de los sindicatos, partidos políticos extremistas y grupos obreros semejantes con el propósito de perjudicarlos lanzando a sus miembros a la comisión de actos de violencia u otros igualmente ilícitos que les hacen caer en manos de la policía y de los tribunales, que crean disensiones internas o que producen el descrédito de la organización. JG

**AGITADOR**

Término de carácter peyorativo que se emplea para llamar al activista cuya función consiste principalmente en mantener la inquietud entre las masas, con el fin de que se rebelen contra el orden establecido. El agitador suele ser necesario para provocar las condiciones objetivas que faciliten una revolución. ACR

**AGUSTIN, SAN (354-430 D. C)**

Obra: *La Ciudad de Dios*.

Su idea más característica es la concepción de una comunidad cristiana junto con una filosofía de la historia, que presenta a tal república como la culminación del desarrollo espiritual del hombre.

En su libro “La Ciudad de Dios” desarrolló casi todas sus ideas filosóficas. Para él la naturaleza humana es doble: el hombre es espíritu y cuerpo, y por lo tanto, es a la vez ciudadano de este mundo y de la ciudad celestial. El hecho fundamental de la vida humana es la división de los intereses, de un lado, los terrenales centrados alrededor del cuerpo, de otro, los ultraterrestres que pertenecen específicamente al alma. San Agustín hizo de esta distinción la clave para comprender la historia humana que está, y estará siempre dominada por la lucha, entre las dos sociedades. De un lado se encuentra la ciudad terrenal, fundada sobre los impulsos y apetitos de la naturaleza humana, por el otro la ciudad de Dios, fundada en la esperanza de la paz celestial y la salvación espiritual.

Toda la historia humana es el majestuoso desarrollo del plan de salvación divina, el momento decisivo es la aparición de la Iglesia. De ahí que San Agustín sea el exponente más vigoroso de la idea de que una verdadera república deba ser cristiana. Un Estado justo tiene que ser un Estado en el que se enseñe la creencia en la verdadera religión. Las instituciones sociales como la esclavitud y la coerción, eran castigos por el pecado del hombre y un remedio para ello.



Su teoría de la relación entre los gobernantes seculares y los jerarcas eclesiásticos no era más precisa que la de otros escritores de su tiempo. Pero hizo indiscutible, para muchos siglos, la concepción de que bajo la nueva ley, el Estado tiene que ser cristiano, servir a una comunidad que es unida por virtud de una fe común y servir a una vida en la que los intereses espirituales se encuentran indiscutiblemente por encima de todos los demás, contribuyendo a la salvación humana manteniendo la pureza de la fe. RVA

## **ALCALDE**

Jefe del gobierno municipal. Realiza sus funciones en forma conjunta con la Asamblea municipal. El alcalde tiene a su cargo la ejecución de las decisiones de la Asamblea municipal, así como todas las medidas que propendan el orden dentro de la jurisdicción municipal, a la salubridad: a la limpieza, a los servicios públicos municipales, y en general, a todo lo que signifique bienestar para los servicios. El alcalde es, en su grado jerárquico, delegado del poder estatal en el orden administrativo. La autoridad del alcalde y del Ayuntamiento son autónomos con relación a la autoridad estatal. ACR

## **ALMACENAMIENTO**

La función de almacenamiento consiste en la recepción, guarda, despacho y registro de los bienes destinados al uso o consumo de la organización, así como en proporcionar dichos bienes en unión de otras actividades en el lugar, tiempo y cantidad requeridos para el desarrollo de los programas de trabajo.

En la recepción debe planearse, dirigirse y controlarse la entrada física de los bienes adquiridos por la organización, buscando la mayor eficacia de los métodos de descarga, inspección y verificación.

La guarda tiene por objeto procurar la protección y conservación de los bienes bajo su cuidado; para lo cual efectuará el acomodo racional de los mismos.

El despacho consiste en programar y realizar las entregas de los bienes requeridos.

El registro tiene como objetivo mantener al día la información acerca de la recepción, existencia, despacho, costo (en caso de que el almacén maneje información sobre el costo de los bienes) y localización de bienes. EMD

**ALMOND GABRIEL** (1911- ) Estadounidense.

Obras: *Comparative Politics. A Development Approach; The Politics of Developing Areas; The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations.*

La obra de Almond apunta una teoría funcional de la comunidad política. El sistema político es aquél sistema de interacciones en todas las sociedades independientes que realizan las funciones de integración y adaptación mediante el empleo o la amenaza de empleo de una coacción física más o menos legítima.

Los sistemas políticos tienen ciertas propiedades comunes: 1) Todo sistema tiene una estructura; 2) En todos los sistemas políticos se realizan las mismas funciones; 3) Todas las estructuras realizan más de una función; 4) Todos los sistemas son mixtos en el sentido de que combinan elementos “primitivos” y “modernos”. Los sistemas políticos desempeñan determinadas funciones entre las que destacan: 1) Socialización y reclutamiento; 2) Articulación de intereses; 3) Agregación de intereses; 4) Comunicación política; 5) Elaboración de normas; 6) Aplicación de normas, y 7) Adjudicación de normas.

Tomando en consideración las variables anteriores se han realizado análisis comparativos de sistemas políticos. Para algunos empero, lo más que se puede lograr es la descripción de tales sistemas. RVA

**ALTHUSSER, LOUIS** (1918- ) Francés.

Obras: *La Revolución Teórica de Marx; con otros autores. Para leer el Capital; Montesquieu y la Política; Autocrítica.*

Filósofo, profesor de la Escuela Normal Superior de París. Inaugura una interpretación de Marx, que pone en primer plano los textos posteriores a 1844, fecha en la que fija el paso de Marx de la filosofía a la ciencia, y que define como “foso epistemológico”. Contra las interpretaciones imperantes en Francia desde la guerra, que hacían del marxismo una filosofía de la totalidad y una ideología humanista. Althusser reconstruye un Marx padre de la ciencia de las formaciones sociales, diferenciándolo fuertemente del Marx que todo lo explicase a partir de la economía. Ha escrito: “Jamás la dialéctica económica juega en estado puro. Jamás se ve en la Historia que las instancias que constituyen las superestructuras, etc., se separen respetuosamente una vez realizada su obra, o que se disipen como su puro fenómeno, para dejar pasar, por el camino real de la dialéctica, a su majestad la Economía, por haber llegado el momento. Ni en el primer instante ni en el último, suena jamás la hora solitaria de la “última instancia”.

Louis Althusser, profesor de la Escuela Normal Superior de París.



La obra de Louis Althusser gira en torno a la construcción de una teoría no filosófica de la filosofía, así como la renovación de las fuentes epistemológicas del marxismo con la constitución de una ciencia de las formaciones sociales. Como opción política el pensamiento de Althusser milita en contra del “humanismo marxista”. Como opción teórica descubre un nuevo Marx en lucha permanente contra el idealismo hegeliano, fundando una nueva filosofía que es la lucha de clases en la teoría. Althusser postula, que la ciencia progresa por rupturas; en este sentido el pensamiento marxista constituye una ruptura con antiguas concepciones idealistas a las que sustituye la ciencia histórica, es por esto que a lo largo de los textos de Marx encontramos dos corrientes siempre presentes y en lucha, que reflejan el nacimiento de una conciencia y la ruptura con el idealismo. Para él, el análisis marxista no parte del hombre, sino de un período económico dado. Lo que determina una formación social no es una esencia o naturaleza humana, sino las relaciones entre grupos de hombres y cosas.

Los hombres históricos y concretos son soportes o portadores de una función social que obliga a sustituir el concepto de hombre por otros conceptos como relaciones de producción, lucha de clases, relaciones jurídicas, políticas o ideológicas. Por eso Marx

no es el fabricante de una teoría basada en una idea moral, religiosa filosófica del hombre en abstracto, sino que busca comprender las leyes que determinan la existencia real de los hombres que viven en sociedad. RVA

## **AMORTIZACIÓN**

La palabra “amortización” viene del latín *mors, mortis*, “muerte”. Esta etimología da ya una idea del significado del término, tal como se aplica en el sentido financiero. La amortización puede definirse como el proceso mediante el cual se extingue gradualmente una deuda por medio de una serie de pagos periódicos al acreedor. Cada pago incluye el interés sobre la deuda pendiente y un pago parcial sobre el capital de aquella. Es también, el proceso de absorber mediante costos, durante un período predeterminado, el valor de bienes agotables como regalías, pago de patentes, etc. EMD

## **AMPARO**

Institución jurídica establecida para proteger a las personas de los abusos de la autoridad, cuando se les priva o restringe en el goce de los derechos constitucionales, o bien, cuando una ley, un reglamento, o cualquier otra disposición de la autoridad no es aplicable en un caso concreto. El amparo se pone en marcha mediante la interposición de un recurso ante el tribunal competente. Si prospera, el tribunal ordena a la autoridad correspondiente que cese en su actitud violadora de los derechos constitucionales del recurrente, o que se abstenga de aplicar la norma que ha dado lugar al recurso, y que se restituya al recurrente en el pleno goce de sus derechos constitucionales. El amparo es una institución de gran importancia para controlar y evitar los abusos de poder y para mantener el libre ejercicio de las garantías contenidas en la Constitución. ACR

## **AMNISTÍA**

Acción mediante la cual la autoridad estatal competente declara la decisión oficial de no procesar o condenar a personas acusadas de delitos políticos, o de dejarlas en libertad si ya han sido condenadas.

El término amnistía procede del griego y significa olvido, que es lo que se hace cuando se otorga: la autoridad olvida los posibles delitos por los que se concede y se suspenden los procesos que por los mismos se estén tramitando. El derecho a conceder amnistía está reservado, generalmente, al Parlamento, que lo

actualiza mediante legislación que debe ser sancionada y promulgada por el Jefe del Estado. Cuando se concede es con motivo de algún acontecimiento de gran realce o porque un nuevo grupo ha accedido al poder. Es diferente a indulto. ACR

## **ANALOGIAS**

Semejanzas o parecidos que se identifican como cualidades relevantes de dos o más cosas disimilares de otro modo. Las analogías se usan en las ciencias sociales como dispositivos heurísticos (*v. gr.*, las analogías entre el poder político y el dinero, o entre el “mercado político” en el cual los votos se cambian por decisiones y actividades políticas, y el “mercado económico” en que se cambia el dinero por bienes y servicios). Pueden formar la base de modelos. El modelo cibernético de comunicación política usado por Karl Deutsch es un modelo analógico.

Debe tenerse cuidado sobre la selección de analogías para estar seguro de que las similitudes requeridas son de hecho similares con respecto al problema que se investiga; de otra manera ocurrirán analogías falsas, lo que llevará a resultados falsos. JG

## **ANARQUISMO**

Los puntos principales de la doctrina anarquista se pueden resumir bajo cinco grandes epígrafes:

1. El hombre es bueno por naturaleza. Ha nacido bueno, pero las costumbres y las instituciones autoritarias lo han corrompido. La religión, la educación, la política y la vida económica han servido para pervertir la bondad natural inherente a la humanidad.

2. El hombre es un animal social y busca su plena realización mediante la cooperación voluntaria y espontánea con los demás. La sociedad es natural, el Estado, no.

3. Las instituciones sociales vigentes y, en particular la propiedad privada y el Estado, son instrumentos artificiales para que los hombres exploten y corrompan a otros. La autoridad bajo cualquiera de sus formas, incluso democrática o socialista, embrutece al individuo.

4. El cambio social debe ser espontáneo, directo y basado en las masas. Los partidos políticos, los sindicatos y todos los movimientos organizados son producto de la autoridad.

5. La civilización industrial, bajo cualquier forma de propiedad de los medios de producción, envilece el espíritu humano. Las máquinas dominan al hombre, reduciendo su personalidad y obstaculizando su capacidad de creación.

El anarquismo debe entenderse como una variante del pensamiento utópico, aunque difiere de éste, en cuanto valora no sólo los fines, sino también los medios para la consecución de aquéllos. Como el utopismo, es más una actitud mental que una teoría rigurosa. Es una crítica de las instituciones existentes y un proyecto minucioso de un futuro sin problemas. Representa una expresión de insatisfacción frente al modo de vida de los hombres.



El anarquismo es una variante del pensamiento utópico.

*Orígenes y Desarrollo.* Aunque ya en los estoicos se pueden rastrear elementos de la doctrina, la primera exposición sistemática no fue posible hasta el advenimiento de la revolución industrial. La "Political Justice" de William Godwin (1793), atacaba la explotación del hombre por el hombre, consecuencia de un gobierno tiránico y de un reparto desigual de la propiedad.

Desde entonces han existido diversos pensadores y corrientes que pueden clasificarse así:

Atendiendo al fin: individualista y socialista.

Atendiendo a los medios: pacífico y revolucionario.

Ejemplo de anarquismo individualista fue el presentado por Max Stirner, quien concibió la sociedad como la “reunión de egoístas”.

Un anarquista pacífico que ha influido hasta nuestros días con sus ideas fue León Tolstoi, según el cual la ley del amor es la única ley que tiene que regir a la sociedad. Recomendó como medio para derrocar la vigente organización estatal, procedimientos pacifistas como la resistencia pasiva, la práctica de la no-violencia y de la no cooperación, la negación a prestar servicio militar y a pagar impuestos al Estado.

El socialista y revolucionario se dividió en dos corrientes: Comunalista, organización en base a pequeñas unidades territoriales y el Anarcosindicalista, organización en base a unidades profesionales autónomas que se unen en federaciones nacionales.

Ambas tendencias se apoyaron en la doctrina de Miguel Bakunin y de Pedro Kropotkin, aunque el Anarcosindicalismo introdujo en sus principios rectores elementos del marxismo, como la teoría de la lucha de clases, importancia del proletariado, contradicciones internas del capitalismo, etc. ABD

## **ANOMIA**

Término utilizado por primera vez por Durkheim, que indica una situación social en la cual el individuo está desorientado hacia la sociedad, por una ausencia o un conflicto entre las normas que guían su conducta social, lo cual genera infelicidad, comportamiento desviante, o quizás suicidio. Otros autores como Merton y Parsons, han extendido el término para incluir situaciones en las cuales existe un conflicto para el individuo, entre los objetivos sociales y los medios socialmente aceptables para conseguir estos objetivos.

Para las situaciones políticas, la anomia es importante como un factor de la conducta política (que conduce al comportamiento político desviante, grupos extremistas, etc. ), que se manifiesta con mayor probabilidad en períodos de cambio político, tales como la revolución, guerra civil, desarrollo político acelerado, etc. JG

**ANTHONY, Robert** (1916- ) Norteamericano.

Obras: *Sistemas de Planeación y Control: Una Estructura para Análisis, etc.*

La estructura más popular sobre sistemas de planeación y control es la de Anthony. Sugiere que el éxito o fracaso de cualquier organización dependerá de su habilidad para efectuar “la planeación estratégica”, “el control directivo” y “el control Operacional”.

Los ejecutivos deben establecer un centro de planeación estratégica que sea capaz de tomar decisiones sobre los objetivos de la organización, sobre los cambios de estos objetivos, sobre los recursos usados para alcanzar los mismos y sobre las políticas que van a guiar la adquisición, el uso y la disposición de estos recursos. La planeación estratégica es un proceso irregular sujeto a sus propias reglas, no estructurado, creativo, analítico, y deducido generalmente, de la información sobre las fuerzas externas, siempre incompleta o que necesita interpretación. Se vuelve más estructurado, sin embargo, cuando los planeadores empiezan a calcular los recursos necesarios para cumplir sus metas y programas dentro del plan previsto.

El más alto nivel ejecutivo, dice Anthony, con frecuencia no participa en el proceso de planeación estratégica, pero una vez que el proceso de planes estratégicos ha empezado, los ejecutivos deben establecer un sistema de control directivo que “asegure que los recursos son obtenidos y usados efectiva y eficientemente en la consumación de los objetivos de la organización”. Anthony caracteriza el control directivo como personas compenetradas con los objetivos, que coordinan y persuaden a los demás. Las personas involucradas en el control directivo tienen una discreción considerable para planear sus propios procesos, disponer los recursos y métodos, para medir qué tan cerca la compañía se está moviendo hacia sus objetivos generales. Su actividad es más regular, menos compleja, y más dependiente de los sistemas de información integrados.

Después de que los planes han sido formulados y los recursos obtenidos, es necesario establecer un sistema de control Operacional que asegure “que las tareas específicas son llevadas a cabo efectiva y eficientemente”. Esto supone que las tareas para ser cumplidas y los métodos para ejecutarlas están bien definidos; de modo que el control Operacional se vuelve un asunto de trabajo propio de ingeniería, detallado, de control de calidad y de un sistema de información que permita al más alto nivel jerárquico monitorear el progreso de la organización hacia sus objetivos.

Implícito en esta tipología está el creer que las organizaciones deben hacer más planeación estratégica. Una organización no puede ser efectiva en tanto carezca de un control central que pueda desarrollar planes estratégicos.



Anthony admite que la diferencia entre formular políticas y administración “se ajusta a su distinción entre planeación estratégica y control directivo”. Otro problema: la planeación estratégica centralizada puede afectar a la administración democrática, porque el control organizacional es ejercido por un pequeño grupo de burócratas. No obstante, las organizaciones públicas tienen siempre más de un control central.

La formulación de políticas es un proceso de colaboración que incluye: burócratas, políticos y clientes. Así, en palabras de Anthony, “los departamentos intentan sobrevivir, mediante la creación de un centro de planeación estratégica que use la información para gobernar a la organización hacia el cumplimiento de sus objetivos”. MTMP

## **ANTICLERICALISMO**

A pesar de que literalmente significa oposición al clero o a la jerarquía eclesial, comúnmente es usado en su sentido histórico para describir un sentimiento popular o un movimiento formal, que considera que la influencia clerical en los asuntos sociales o políticos debe ser controlada o completamente eliminada. En este sentido, se opone al clericalismo, el cual es referido a la actividad política de la iglesia, especialmente la católica, con el fin de influenciar al Estado para que éste adopte sus principios religiosos. El anticlericalismo favorece la separación y la eliminación de todos los privilegios de la iglesia ante el Estado. ABD

## **ANTROPOLOGÍA POLÍTICA**

Trata de hacer comparaciones utilizando datos obtenidos del examen de instituciones muy diversas y espera incluir en su formulación, todos aquellos elementos importantes que son necesarios para la consecución de los diversos objetivos que ha definido como políticos. Mientras que los politólogos han analizado las instituciones políticas, los antropólogos han intentado distinguir las agrupaciones o comunidades políticas y han analizado los medios a través de los cuales estas agrupaciones logran sus fines públicos.

El estudio comparado de la política es el estudio de las formas de organización política, sus propiedades, correlaciones, variedades y formas de cambio. El objeto de este estudio es formular proposiciones e hipótesis generales acerca de la naturaleza y condiciones de los procesos políticos y de su relación con otros fenómenos sociales.

El interés antropológico por la política se inició en 1881, con la publicación de la obra escrita por Henry Maine, “Ancient Law”, en la cual intentó sacar a la luz

los diferentes estadios que los sistemas políticos desarrollados habían atravesado durante su evolución. Su distinción fundamental entre sociedades organizadas sobre relaciones de parentesco y sociedades organizadas sobre bases territoriales aún ejerce cierta influencia.

El que la fórmula de Maine haya sobrevivido durante tanto tiempo refleja el carácter fortuito del desarrollo de los estudios políticos comparados. ABD

## APOLITICISMO

El apoliticismo es un estado de indiferencia o ajeno a la cuestión política; no se le puede encontrar un significado más que con una definición previa, restrictiva y desvalorizante de lo político. Existen distintos tipos de apoliticismo.

El apoliticismo táctico, que se caracteriza por la utilización de una argumentación antipolítica (“yo no intervengo en política”) para conseguir posiciones políticas; quienes recurren a él suponen la presencia de un gran sentimiento de hostilidad hacia la política, identificada ésta con las divisiones, los compromisos y las transas. Esta táctica más extendida en la derecha, casi no se distingue de la despolitización, predicada a veces por los ocupantes del poder. “Es necesario, en bien del interés nacional, separar nuestros problemas vitales de las discusiones de partido, de ‘despolitizarlas’ de alguna manera”. Es claro que predicando la despolitización, todo titular del poder busca poner al abrigo de la crítica al sector que quiere ver despolitizado.

El apoliticismo doctrinal es un rechazo al régimen republicano. Otros ejemplos de confusión de vocabulario son el sindicalismo, cuando se declara apolítico porque se considera debe estar fuera de los partidos políticos la reivindicación tecnocrática de una solución técnica a los problemas que se dicen políticos.

En definitiva, el apoliticismo no existe; argumentación doctrinal, reivindicación táctica o camuflaje, no son más que la expresión de un rechazo de un sistema parcial, restringido y condenado, que en principio se llamó “política” y el discurso de “el apolítico” contiene, expresada o tácitamente, la proposición de otra política. ACR

**APPLEBY, PAUL** (1891-1963) Norteamericano.

Obras: *La Gran Democracia. Política y Administración. Moralidad y Administración. Administración Pública para un Estado Benefactor. Ciudadanos como Soberanos, etc.*

Una de sus principales aportaciones filosóficas radica en los conceptos que encierra la palabra “Público”.

Manifestaba que el gobierno es diferente de todas las demás empresas, en casi todos los detalles de importancia, pero sobre todo en su amplitud de ámbito, efectos y consideraciones; en su responsabilidad pública y en su carácter político. Es diferente puesto que gobierno es política. Esto puso el concepto de administración en tela de juicio, ya que era considerada como un fenómeno regido por leyes casi naturales. Por ello pasó a ser portavoz de la visión opuesta, la que concibe a la administración pública y la privada como empresas divergentes que difieren en: finalidad de servicios, motivaciones del empleado y relaciones con la clientela. La administración pública es diferente puesto que se refiere al gobierno y éste es diferente. Por lo tanto, la administración pública es gobierno.



Paul Appleby.

---

Appleby sostenía que el gobierno vive y funciona por ocho procesos: 1. Proceso de candidatura presidencial; 2. Proceso legislativo; 3. Proceso judicial; 4. Proceso de mantenimiento y funcionamiento de los partidos; 5. Proceso agitador; 6. Proceso administrativo o ejecutivo; 7. Proceso electoral; 8. Proceso de designaciones generales.

Observaba que la administración pública es llevar a cabo programas que sirvan a los ciudadanos y les ayuden a dar sentido a sus actividades. Concebida así, es

inseparable del proceso total del gobierno, de modo que el estudio del gobierno era el estudio de la administración pública.

Appleby sentía gran respeto por la jerarquía, que ordena las relaciones entre los servidores públicos y en tal sentido fue un “hombre organización”. Para él las instituciones administrativas hacían posible la transacción de asuntos públicos y encerraban ciertas cualidades inherentes como: estructuras que tenían constituidos equilibrios que tendían a corregir las inclinaciones a excesos; poseían un impulso interior hacia el perfeccionamiento de la organización, que aportaba garantías contra el “retraso administrativo”; funcionaban bajo un sistema de reglas de procedimientos denominado “papeleo burocrático”, medio necesario para garantizar responsabilidad y regularidad.

Decía que la administración no era más que política y viceversa. La política con la que Appleby asociaba a la administración era la política que sigue las vías de las negociaciones y la transacción. A su modo de ver, una de las tareas fundamentales del administrador consiste en examinar las posiciones de todas las partes responsablemente interesadas en un procedimiento y sintetizar hasta donde sea posible, los intereses del conflicto. Esto exigía las cualidades de un generalista, más bien que de un especialista. “Reclamaba cierto sentido de gobierno”, “entrega al interés público”, “capacidad de abstracción”, y “aptitudes para razonar por analogía”. Sostenía que en la cima de la organización la aportación del técnico se atenúa, que el generalista se hace cargo de las cosas y que no es posible distinguir entre administrador y político. Esta fusión favorece al político, que surge como jefe, tanto político como administrativo de la organización, es decir, en la cima misma del gobierno.

Tenía desconfianza por la dirección científica, ya que enmascaraba el elemento esencial de la administración; dicho elemento era el humano. Muy pronto llegó a la conclusión de que la administración la constituyen personas con un fin, dedicados a alcanzar una meta, asociados a iguales, superiores e inferiores suyos. Sostenía que la doctrina imperante condenaba a la administración a un papel estático, por basarse demasiado en la forma y la estructura, y demasiado poco en las personas que son la organización.

Para él, un sistema riguroso de administración constituía el medio con que se garantizaban las libertades democráticas. Este pensamiento es el eje de su sistema, “constituyamos salvaguardas que aseguren que el ‘estado administrativo’ habrá de seguir siendo democráticamente responsable”. La responsabilidad no planteaba ningún problema de gravedad, puesto que encontró dispositivos para impedir que el gobierno se desmandara. Uno de ellos radicaba en el pluralismo de la vida norteamericana; otro sería la complejidad del gobierno. Ambos constituían un poderoso elemento frenador para los actos precipitados e injustificados.

Decía que las decisiones están sujetas a presiones de acomodación cuya diversidad y vigor quedan más allá de la comprensión de quien no está directamente implicado. Estas fuerzas surgen dentro, como fuera del gobierno, y dichas presiones constituyen la esencia de la toma de decisiones administrativas; también la esencia de la política. Para él, el proceso político constituye la garantía más poderosa de que el gobierno seguirá siendo responsable, de que la administración antes será servidora de la democracia que dueña y señora de ella.

Señaló que los administradores hacen las reglas, ellos determinan que es la ley, determinan los derechos de los ciudadanos con referencia a la ley. En hacer política y ejecutarla, los administradores públicos están sumergidos dentro del proceso político. Ellos deben actuar con conocimiento. Se espera que racionalicen sus decisiones en términos del interés público. Se espera que modifiquen su posición en orden de promover la operación intergubernamental, etc.

Consideró que la administración pública es formulación de políticas. Pero esta formulación no es autónoma y exclusiva. Es formular políticas en un campo donde fuerzas poderosas contienden, fuerzas producidas en y por la sociedad”. MTMP

## **APRENDIZAJE, Teoría del**

Generalmente, se entiende por aprendizaje un proceso que resulta de la práctica y que termina en un cambio de conducta más o menos permanente.

Desde el punto de vista de la administración el aprendizaje se da en función de dos cosas: las necesidades de cada empleado y su reacción a la tensión; siendo la tensión la base del cambio de conducta, y la respuesta el patrón más relevante a las necesidades del individuo como él las percibe.

En Estados Unidos empezaron a aparecer sistemas o teorías específicamente relacionadas con el aprendizaje y la motivación hacia el año de 1940, originadas en escuelas psicológicas, tales como la estructuralista, la funcionalista, la de la gestalt y la behaviorista.

El libro de Hilgard “Theories of Learning” (1948), contribuyó poderosamente a implantar el término “teoría del aprendizaje”.

### *Enfoques generales*

Miller intentó aplicar las teorías formuladas en situaciones de laboratorio a situaciones complejas de comportamiento social. Spencer se interesó por problemas como: 1) la respuesta parcial ante un objetivo anticipado, que, según él, es el mecanismo básico del incentivo; 2) el papel de la frustración en el refuerzo parcial y en

la extinción de la respuesta por ausencia de refuerzo, y 3) su teoría del impulso emocionalmente fundado.

Mowrer asigna un papel principal al condicionamiento clásico de respuestas implícitas o estados emotivos, que se denominan esperanza, desilusión, miedo o alivio, según sea la naturaleza del refuerzo y la relación del estímulo al refuerzo.

### *Teorías matemáticas*

Probablemente, el área más desarrollada de la teoría del aprendizaje sea la que corresponde a las teorías matemáticas (estocásticas). Se han distinguido generalmente dos líneas principales: la teoría estadística del aprendizaje o muestreo de estímulos y los modelos manuales.

### *Teorías Centradas en Determinados Fenómenos*

Curiosidad y Refuerzo. Corriente que dirige su atención al estudio de la explotación, manipulación y curiosidad. La teoría de Berlyne considera que las variables de mayor importancia en los procesos de selección de estímulos son cuatro: la variedad, la incertidumbre, el grado de conflicto y la complejidad.

### *Procesos Verbales*

Dirige su atención al papel que desempeñan los procesos verbales en el aprendizaje.

### *Castigo*

Otro campo en el que se ha observado un aumento creciente de interés es el relacionado con los actos del castigo sobre la conducta. Algunos teóricos han examinado el condicionamiento de las señales anticipadoras del castigo o han considerado el castigo como un caso especial de aprendizaje preventivo.

*Psicología del Desarrollo.* Otra área en la que se está trabajando activamente, de gran importancia para la teoría del aprendizaje, es la psicología del desarrollo. Las observaciones de Piaget han incrementado el interés por esta rama de la psicología. Es patente que la teoría del aprendizaje ha de utilizar, incluir e integrarse con la teoría del desarrollo.

*Neuro-fisiología.* Aunque en el pasado las teorías del aprendizaje no han concedido mucha importancia al aspecto fisiológico, esa situación puede cambiar a medida que se investigue sobre los fundamentos neurales del aprendizaje.

### *Estadios actuales en las áreas tradicionales*

*Condicionamiento Clásico.* La preocupación se centra en varios aspectos del proceso de condicionamiento más que en el desarrollo de sistemas generales del condicionamiento clásico como tal.

*Aprendizaje Preventivo.* Probablemente este es el campo, dentro del aprendizaje instrumental en que más actividad teórica se ha desarrollado. Las formulaciones teóricas han estado relacionadas con el papel mediador de la ansiedad o del miedo en la conducta preventiva y con los principios del refuerzo que operan en el doble proceso (1) del miedo o ansiedad y (2) de la respuesta instrumental.

*Aprendizaje Selectivo.* (Discriminativo). Los primeros estudios en este campo se referían a la naturaleza del aprendizaje y a los procesos de refuerzo. Actualmente, el interés se ha desviado hacia los diversos procesos —de atención, verbales, etc. — que se cree intervienen en el aprendizaje.

*Aprendizaje Verbal.* El aprendizaje verbal —el aprendizaje “memorizado” de material— en condiciones de laboratorio no tiene su origen en las teorías del aprendizaje que corrían por los años cuarenta, sino en los trabajos de Ebbinghaus y de la escuela funcionalista.

### *Situaciones de Aprendizaje Complejo*

El aprendizaje de conceptos, el aprendizaje de habilidades y la solución de problemas son áreas que suelen considerarse más complejas y más difíciles de manejar teóricamente que las enunciadas anteriormente. PJM

**AQUINO, TOMAS DE** (1225-1274) Italiano.

Obras: *“Summa Theológica”*.

Los trabajos de Aristóteles habían sido olvidados por todos, excepto por los estudiosos árabes; reapareciendo en la Europa Occidental en el siglo XIII, dando un nuevo ímpetu a la idea de una comunidad secular. Al principio la Iglesia se opuso al aristotelismo, especialmente en su forma averroista, —por la influencia de Averroes.

La reconciliación de la filosofía griega con el cristianismo fue la contribución a la filosofía política hecha por Tomás de Aquino, miembro de la orden dominica.

Tomás de Aquino es el filósofo político más sistemático del catolicismo medieval, aunque sus escritos políticos son secundarios en relación a sus discusiones teológicas.

Para San Agustín y los padres de la iglesia, las instituciones gubernamentales eran el resultado del pecado y necesarias para mitigar sus consecuencias. Para Aris-

tóteles, el hombre era un animal social y el Estado era un fenómeno natural. El compromiso de Tomás de Aquino fue el de admitir el elemento del pecado, pero agregando que la organización política era natural al hombre y necesaria para su propio desarrollo. Aunque el fundamento de toda autoridad política proviene de Dios, puede haber, sin embargo, muchos intermediarios y propósitos tales como la seguridad de la justicia, que el gobierno debe realizar.

Tomás de Aquino, aceptó la tesis aristotélica de la importancia del mundo temporal. Empero, la principal finalidad del hombre era aún sobrenatural, la salvación de su alma y su felicidad eterna. Por ello, su vida futura era más importante que su existencia terrenal; la Iglesia como organización dedicada a esa vida futura, era superior y la guía del poder secular, como el cuerpo estaba sujeto al alma. Sin embargo, el Estado era importante, no únicamente para preservar el orden, sino por su función educativa.

La discusión de Tomás de Aquino acerca de la ley, reconoce cuatro diferentes tipos: La ley eterna gobierna el universo, incluyendo objetos animados e inanimados, así como al hombre.

La ley natural hace factible para aquellos que poseen razón, el entender y conformarse de acuerdo a la ley eterna.

La ley humana encargada de realizar reglas detalladas de acuerdo a la ley natural. La ley divina, última voluntad de Dios. La ley era racional y obligatoria. Sin embargo, existía una restricción sobre el grado del poder; la autoridad política era obligatoria, únicamente si estaba en concordancia con la ley natural, la ley divina y el bien común de la sociedad. Si no, el poder gubernamental era tiránico y podía ser resistido. Si la tiranía era excesiva, la desobediencia era permisible, pero únicamente si era organizada por la autoridad pública.

Aunque la supremacía del poder eclesiástico fue siempre enfatizada y la supremacía del Papa reconocida, Tomás de Aquino admitía la autonomía del Estado y la naturalidad y valor de las instituciones políticas. RVA

## ARBITRAJE

Proceso destinado a solucionar un asunto o queja entre dos o más partes, sometiendo la disputa a la decisión de una persona o grupo imparciales elegidos por las mismas, o a un agente natural designado por una autoridad. Frecuentemente, se acuerda de antemano aceptar tal decisión, llamada sentencia, como obligatoria. Este método es a menudo usado para resolver disputas en negociaciones o contratos colectivos, especialmente después de pláticas directas, descubrimiento de faltas o mediaciones fallidas.



También se entiende por arbitraje, la operación mercantil o bancaria que tiene por objeto aprovechar las diferencias de precio en dos o más mercados, comprando efectos o divisas en aquellos donde sean baratos y vendiéndolos donde sean caros. EMD

## ARENA

En los anfiteatros de la antigua Roma, pista elíptica destinada a juegos, luchas de gladiadores y otros espectáculos. Escena, lugar para las representaciones del circo moderno. Esfera de lucha o actividad social (arena política). ACR

**ARGYRIS, CRIS** (1923- ) Norteamericano.

Obras: *“Personalidad y Organización”, “Entendimiento de la Conducta Organizacional”, “Competencia Interpersonal y Efectividad Organizacional”, “Organización e Innovación”, etc.*

**Cris Argyris.**



Estudió cómo el desarrollo personal del individuo es afectado por el tipo de situación en la cual trabaja. Ve a cada persona como un potencial que puede ser completamente realizado. Tal realización beneficia no sólo al individuo sino también a los que lo rodean y la organización en que trabaja.

Hay tres aspectos de este problema: 1. El desarrollo del individuo hacia su madurez personal y psicológica; 2. El grado de competencia interpersonal mostrado por aquellos con quienes trabaja; 3 La naturaleza de la organización en que trabaja.

1. Lo que un adulto hace en el trabajo puede entenderse por el grado en que ha madurado desde la infancia. La progresión desde la infancia pasiva a la actividad adulta puede consistir en 7 desarrollos: a) de la infancia pasiva a la actividad adulta; b) de la dependencia a la relativa independencia; c) de la conducta limitada a muchas conductas diferentes; d) de intereses erráticos, superficiales y breves hacia intereses más estables y profundos; e) de una perspectiva a corto plazo a una de largo plazo; f) de una posición social subordinada a una igualitaria o superior; g) de la falta de autoconciencia a la autoconciencia y autocontrol. La madurez se logra cuando el individuo puede contemplarse a sí mismo desde el punto de vista de los demás, prever las consecuencias de los años próximos, perseguir intereses conscientemente y aceptar responsabilidades iguales o superiores a los otros. Con este desarrollo se abre la posibilidad para una manifestación plena de la energía psicológica. El problema es que el enfoque típico de dirección de las organizaciones, y la carencia de competencia interpersonal en ellas, impiden que las personas maduren en sus concepciones y liberen su energía psicológica.

2. Sus investigaciones sugirieron que la competencia interpersonal es baja. Esto es, que las personas encuentran excusas para hacer lo que hacen, o no dejan de notar sus efectos en otros; sólo oyen la mitad de lo que los otros les quieren decir; se adhieren a sus maneras habituales y nunca intentan nuevas. Los resultados son desconfianza y sospechas mutuas, la tendencia a no decir todo a otras personas. Así la gente exhibe una seudo salud y aunque no hay insatisfacción activa existe un autoajuste a la mínima rutina de modo indiferente.

3. Esta atmósfera es común en organizaciones que no son axiológicamente buenas. Este término describe a una organización donde todas sus partes están bien coordinadas e interrelacionadas más allá de sus objetivos generales y está capacitada para responder a las necesidades internas y externas de cambio. La organización es formal-racional cuando se basa en la reducción de tareas a rutinas mínimas especializadas; sus principios incluyen una cadena de mando y tareas, por las cuales, las gentes pueden ser dirigidas y controladas por una serie de supervisores y directores; el interés en ella se centra en el alcance de control y de las instrucciones; como resultado se constituyen especialistas y los departamentos siguen sus propios

finés, independientemente de intereses más amplios y hasta en detrimento de otros. En tales organizaciones, el individuo no puede progresar desde su conducta infantil. Frente a esta falta de respuesta, los ejecutivos tienden a ser más autocráticos e impositivos, y el trabajador acepta esta posición dependiente, sin iniciativa. Este incremento de uso de controles administrativos priva a los empleados de cualquier oportunidad de participar en las decisiones importantes, que afectan su vida de trabajo y generan sentimientos de fracaso psicológico. No son ellos, sino los sistemas de control los que definen, inspeccionan, y evalúan la calidad de desempeño y la cantidad. Esto mina el esfuerzo en el trabajo.

La administración efectiva debe disponer las medidas para el desarrollo pleno de las potencialidades del individuo, en una “auténtica” y abierta relación interpersonal, y en una coherente organización. A mayor energía psicológica de los individuos, mejor coordinación entre todos y mayor efectividad.

“El primer paso para incrementar la salud organizacional es aumentar la competencia interpersonal”. Los altos ejecutivos no deben temer mostrar sus sentimientos reales hacia los de arriba y los de abajo. Ellos deben tratar de hablar constructivamente en relación a otros. Esto ayuda a reducir las tensiones y cancela la crisis.

Los puestos deben ampliarse, no solamente para incluir más operaciones del mismo nivel bajo, sino para expandirse en el uso de las habilidades intelectuales e interpersonales del individuo. Cada empleado puede tener más control de lo que hace en su propia esfera de actividades y mayor participación en las decisiones, referentes a ellas. La información se debe usar para ayudar a la gente a hacer y evaluar su trabajo, más que para verificar su cumplimiento y establecer la disciplina.

Las organizaciones en sí mismas cambiarán. Viendo hacia el futuro las organizaciones serán más capaces de una adaptación rápida. Cada estructura tendrá diferentes características mezcladas. Una puede aproximarse a la organización axiológicamente buena, similar a la organización orgánica; otra es la estructura participativa, ésta puede ser muy apropiada si el tiempo para decidir y actuar es corto, pero implica que sean reconocidos los costos humanos para usarla. La primera puede utilizarse si hay tiempo para discutir y si se desea el máximo de responsabilidad personal. Así, cada una es apropiada según sus diferentes condiciones y problemas.

Cree el autor, que el entrenamiento y la especialización de las ciencias sociales ayuda a las personas a entenderse y a comprender su situación de trabajo.

De este modo, Argyris concluye en “Personalidad y Organización” que la falla se ubica en la falta de congruencia entre las necesidades de individuos saludables y las demandas de la organización formal. Su proposición estriba en que los requerimientos organizacionales son incongruentes con la psicología individual. Demuestra cómo el incremento de controles administrativos y tecnológicos crean gran tensión.

ansiedad, conflicto y menor automatización. Su hipótesis básica es que las estrategias organizacionales presentes, desarrolladas y usadas por los administradores, conducen a la decadencia humana y organizacional. MTMP

## ARISTOCRACIA

Generalmente es usado como sinónimo de nobleza o de “clase alta”. Originalmente significaba un sistema en donde “los mejores” (aristos) gobernaban. En las ciudades-estado de la antigua Grecia no estaba referida a una clase económica o social *per se*, sino a una forma de gobernar por parte de una minoría privilegiada, que comunmente eran ricos terratenientes.

Durante la Edad Media, cuando el liderazgo militar era frecuentemente asociado con una posición privilegiada en la sociedad, la aristocracia (como clase económica y social) estaba integrada por la élite de militares terratenientes, ampliamente autónomos, que poseían considerable poder y autoridad sobre los campesinos. Desde la destrucción del sistema feudal hasta nuestros días, el término es usado para describir a una clase dirigente privilegiada que posee “derechos” políticos, económicos y sociales no accesibles para las masas. ABD

## ARISTÓTELES (384-322 A. C. ) Griego.

Obras: “*La Política*”; *Ética* etc.

Aristóteles, el máximo filósofo sistemático de la antigua Grecia, nació en Stagira, ciudad exterior cerca de Macedonia. Pasó 20 años en la Academia de Platón, que abandonó a la muerte de éste en 347. Más tarde, en 335-334, fundó su propia escuela en el Liceo, en Atenas. Parte del tiempo transcurrido entre la muerte de Platón y la fundación del Liceo la pasó en Macedonia como preceptor de Alejandro, hijo del rey Felipe.

Su gran obra perenne abarca todas las disciplinas: lógica y teoría de la ciencia, física, biología, metafísica, ética, política, retórica, estética.

“*La Política*” reúne las conclusiones obtenidas por Aristóteles de un estudio de la historia y desarrollo de 158 constituciones, de las que sólo una, la constitución de Atenas, ha llegado a nosotros. “*La Política*” es algo más que ciencia política. Encontramos en ella el concepto de un orden natural de las instituciones humanas, la concepción de un orden ideal y la clasificación y análisis de las formas sociopolíticas existentes, así como su valoración, a fin de elaborar un programa práctico.

Aunque en plena vida de Aristóteles, su discípulo Alejandro Magno estaba edificando un vasto imperio y estaban a punto de aparecer filosofías cosmopolitas



Aristóteles.

del hombre, Aristóteles expuso su concepción de la antigua ciudad-estado “La Polis”; la comunidad urbana organizada, representa la realización natural de la sociabilidad del hombre. Los sofistas habían insistido en una dicotomía entre naturaleza y convención; Aristóteles basó su posición en el carácter natural —no el convencional o contractual— de las relaciones sociales. La participación directa en el proceso constitucional de la polis es la esencia de la ciudadanía; la megalópolis, suma de individuos aislados en soledad, es contraria a la naturaleza. En tanto que en “La Ética” Aristóteles clasificaba los tipos básicos de asociación por referencia a las motivaciones individuales de utilidad, placer e ideales comunes—, en “La Política” estudió las relaciones sociales específicas: amo-esclavo, marido-mujer, padre-hijo, gobernante-gobernador. Le importaba más identificar las distinciones cualitativas que se dan en las diferentes relaciones que subsumir todos los fenómenos políticos en un concepto único de poder o dominio-sumisión. El potencial conservador que existe en su concepto de orden natural, se ve en su defensa de la esclavitud y de la posición subordinada de la mujer, propia de una racionalidad inferior, más inclinada a seguir un bien prescrito que a comprenderlo activamente.

El orden ideal expuesto por Aristóteles es una aristocracia, resaltando la cualidad de los hombres y distribuyendo el poder según el mérito. No concebía esto como una desigualdad, sino como un tipo de reparto proporcional de igualdad, en contraste con la distribución oligárquica (según la riqueza) o la democrática (igualdad numérica o aritmética). No esperaba que se diesen las condiciones favorables para el orden ideal en la mayor parte de las sociedades, y su preocupación preponderante era, por ello, el análisis y valoración de las formas existentes.

La clasificación de las constituciones es doble: a) una dicotomía entre formas puras, dirigidas al interés común, y formas corrompidas, en las que los gobernantes gobiernan en su propio provecho; y b) una clasificación numérica de los gobernantes en uno, pocos o muchos. Esta clasificación dual da lugar a la monarquía, la aristocracia y la república (gobierno de muchos ciudadanos acomodados) como formas puras, y a la tiranía, la oligarquía y la democracia como corrupción en provecho del monarca, de los ricos y de los pobres, respectivamente. Tras esta clasificación formal, hay un esfuerzo por determinar las diferencias esenciales que se



Guerrero griego.

---

observan en su funcionamiento en razón del carácter y organización de la sociedad. Así identificaba la oligarquía más con el gobierno de los ricos que con el de los pocos, y la democracia con sus consignas igualitarias, como expresión de los intereses de los pobres.

Su examen de subtipos en cada una de las categorías principales —por ejemplo, cinco variedades de monarquía, cinco de democracia, cuatro de oligarquía— va dirigido a poner de relieve sus respectivas bases socio-económicas y las condiciones bajo las cuales se puede esperar que operen. Presta una atención especial a las causas de la revolución y, sin ningún prejuicio, Aristóteles expuso los procedimientos para evitarla. Consideró la desigualdad como algo particularmente propicio para la revolución. RVA

### ARRIBISTA

Individuo que asciende y progresa de prisa en el medio en que se desenvuelve, utilizando procedimientos torcidos o poco escrupulosos. Quiere llegar arriba como sea. ACR

### ARON, RAYMOND (1905- ) Francés.

Obras: “*Las etapas del pensamiento sociológico*”; “*El opio de los intelectuales*”; “*La sociedad industrial y la guerra*”; “*18 lecciones sobre la sociedad industrial*”, etc.

Por medio de sus cursos, sus artículos y sus obras, Raymond Aron ha influido fuertemente en la sociología política francesa. Desde su primera obra, cuyo subtítulo —“*Ensayo sobre los límites de la objetividad histórica*”— revela su propósito, aparece lo que constituyó como el espíritu de sus trabajos ulteriores de sociólogo: la desconfianza hacia los sistemas cerrados y la recusación de los arrebatos ideológicos. Su polémica contra las diversas interpretaciones de Marx —desde Sartre a Althusser— apoyada en un raro conocimiento de la obra marxista, manifiesta este escepticismo hacia las totalizaciones, así como una preferencia indiscutible por la descripción empírica.

Raymond Aron ha contribuido a dar a conocer en Francia la sociología alemana, y más particularmente la de Max Weber, en cuya perspectiva metodológica se inspira para sus propios trabajos. Además, ha puesto de manifiesto más que nadie la importancia sociológica de los escritos de Alexis de Tocqueville.

Analista de la sociedad industrial, Raymond Aron ha erigido al rango de tipo social una noción construida por comparación de las sociedades americana, soviética y europea. El régimen de propiedad privada de los medios de producción no es suficiente para definir económica y políticamente una sociedad. “Europa, vista des-

de Asia, no está compuesta de dos mundos fundamentalmente heterogéneos, el mundo soviético y el mundo occidental. Está hecha de una sola realidad, la civilización industrial". Al constituir una categoría de sociedades, la "sociedad industrial" reagrupa en su campo de definición regímenes sociales (occidentales y comunistas) cuyas desemejanzas se reducen a "diferencias de estilo de funcionamiento", con algunos rasgos comunes fundamentales; la actividad de la producción separada del cuadro familiar; la división del trabajo y la concentración de mano de obra, y por último —el rasgo más importante— la acumulación de capital y la orientación hacia el crecimiento. Este crecimiento económico supone en los agentes sociales la existencia de comportamientos particulares, tales como la capacidad para innovar, la elección de actitudes racionales, la utilización del cálculo económico y la aplicación de la ciencia al desarrollo de las técnicas.

Además, Aron reconoce, sin perder de vista las diferencias concretas, la existencia de tendencias igualitarias en todas las sociedades industriales, y menciona las analogías existentes entre los gobernantes, que detentan el poder político, y los "managers", que disponen de los medios de producción en las empresas públicas o privadas,

---

**Raymond Aron, teórico de la sociedad industrial.**





así como el papel de los intelectuales de formación técnica y de aquellos cuya formación se orienta hacia otros campos. En base a estas consideraciones, asevera que se puede observar, junto a tendencias divergentes, una creciente convergencia de la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Raymond Aron no ignora que las vías que sigue la reinversión en salarios de la mayor parte de la plusvalía no distribuida, así como las ideologías que la justifican difieren en los Estados Unidos y en la U. R. S. S. Pero afirma que lo esencial permanece, que es la reinversión misma. Sería erróneo concluir que Raymond Aron, a partir de esta noción de sociedad industrial, pierde de vista los conflictos reales entre la U. R. S. S. y los Estados Unidos. No sólo tiene de ello clara conciencia, sino que afirma su profundo escepticismo en cuanto a la posibilidad de una evolución interna que lleve a cada uno de los dos regímenes a modificarse en el sentido de una semejanza con el otro hasta un estadio de identidad común.

Debemos señalar, finalmente, aún sin analizar su contenido, la obra de ciencia política que es quizás la obra maestra de Raymond Aron: "*Paz y guerra entre las naciones*", en la que, analizando el equilibrio atómico, renueva la tradición griega (Platón, Aristóteles), en la que el filósofo se hace consejero del príncipe. Hoy día, el filósofo es sociólogo y el reino del príncipe es planetario. RVA

## **ARQUEO**

Recuento que se hace del dinero y otros valores en caja. EMD

## **AUDITORÍA ADMINISTRATIVA**

### *Antecedentes*

Durante muchos años la auditoría estuvo asociada y considerada como una parte de la contabilidad. Consistía en un examen realizado por una firma de auditores externos, para averiguar una situación financiera y para descubrir fraudes o errores. Conforme un negocio crecía en volumen, la carga administrativa se hacía mayor y con más amplia delegación de autoridad y responsabilidad para los gerentes ejecutivos; el significado de las revisiones internas y del control llegó a tener mayor importancia.

En la actualidad, la administración moderna, con sus numerosos problemas y complejidades, requiere una vigilancia más estrecha sobre el funcionamiento y los controles. El objetivo es obtener la dirección más eficiente de las operaciones con un perfeccionamiento continuo de los planes de acción y los procedimientos.

### *Definición y Propósito*

La auditoría administrativa puede definirse como el examen inteligente y constructivo de la estructura y forma de organización de una entidad o de sus componentes, tales como: divisiones o departamentos, planes y políticas, controles financieros, métodos de operación y el empleo que hacen de sus recursos humanos y físicos.

El objetivo principal de una auditoría administrativa es el de sacar a la luz los defectos o irregularidades, si las hay, de los elementos que se examinan en aquella parte de la organización que está bajo estudio e indicar las mejoras posibles. Una auditoría administrativa puede abarcar totalmente a una organización o a cualquiera de sus componentes.

### *Organización de un Programa*

Al organizar un programa de auditoría administrativa se debe tener en cuenta, en primer lugar, la presentación de los objetivos y políticas y, en segundo, la preparación cuidadosa de un plan para lograr los objetivos. Esto último incluye la selección correcta de personal que ejecute el trabajo, el establecimiento de un buen programa de capacitación de personal para mejorar la efectividad del trabajo, determinación de los métodos de acción para ejecutar el trabajo, establecimiento de las bases para controlar el tiempo extra, los costos y preparación de un plan general de auditoría.

El paso esencial es obtener la aprobación de la dirección y su completo apoyo para llevar adelante el programa. Sin su comprensión y apoyo totales, surgirán más tarde dificultades que ocasionarán desaliento y confusión.

### *Programa de Auditoría*

Antes de dar principio a una auditoría administrativa, es necesario estudiar y delinear con brevedad un programa que se relacione con el área sujeta a estudio.

Lo anterior puede reducirse a elaborar una lista de los puntos que habrán de cubrirse y de los procedimientos que se seguirán para llevar a cabo la tarea propuesta. Es muy importante que los aspectos a tratarse se dirijan hacia los objetivos principales. No es necesario que el auditor siga estrictamente el programa, pues en algunos casos podrá presentarse la ocasión de ejercitar su imaginación y buen juicio.

El programa de auditoría puede reducirse a un cierto número de pasos importantes. El determinar estos pasos representa el punto central de un programa eficiente de auditoría administrativa.

A) *Organización*

1. Estudiar la estructura de organización en el área que se va a estimar.
2. Comparar la estructura existente, con la que aparece en la gráfica de organización de la empresa (si es que la hay).
3. Dilucidar si se han tomado en cuenta o no los principios de una buena organización y funcionalismo.

B) *Políticas y prácticas*

Hacer un estudio para encontrar qué acción, si es que se necesita, puede ser tomada a fin de mejorar la efectividad de políticas y prácticas.

C) *Reglamentos*

Determinar si se ha dado la debida atención por parte de la organización, al cumplimiento íntegro de los reglamentos locales, estatales y federales.

D) *Sistemas y procedimientos*

Estudiar los sistemas y procedimientos para ver si existen defectos o irregularidades en los elementos examinados y controlar los métodos para lograr posibles mejorías.

E) Evaluar las operaciones con objeto de definir qué es lo que se requiere para que los *controles* sean más efectivos y se obtengan resultados eficaces.

F) *Personal*

Estudiar los requerimientos generales del personal y su aplicación al trabajo en el área que se está evaluando.

G) *Ubicación y uso del equipo*

Determinar si se pueden realizar mejorías en la ubicación y en un mejor o más amplio uso del equipo.

H) *Informes*

Preparar un informe de los hallazgos con las sugerencias recomendadas.

*Realización*

Las auditorías administrativas pueden hacerse con eficiencia, si se tiene cuidado en la fase de planeación. Esto implica el establecimiento de métodos sistemáticos de

procedimiento, a fin de reunir información de importancia e interpretar su significado; también requiere realizar entrevistas a fin de obtener información, así como determinar o medir el modo de actuar, y encontrar soluciones a los distintos tipos de problemas.

### *Informe*

La cuidadosa preparación del informe de auditoría, conteniendo detalles de hallazgos y recomendaciones del auditor, es un factor importante en la terminación de la tarea asignada. Aquellos hechos que reflejan condiciones perjudiciales, deficiencias, irregularidades y demás, deberán ser mencionados según su orden de importancia. Las recomendaciones se formularán con claridad.

### *Actividades finales*

El objeto principal es completar los casos que quedaron pendientes y que se encontraban comprendidos en las recomendaciones hechas en el informe de auditoría. El auditor puede considerar necesario mantenerse informado y comprobar que dichas recomendaciones se desarrollaron, ayudar a la preparación de nuevas formas y procedimientos, y modificar o formular políticas. También el auditor puede encontrar necesario discutir con la dirección ciertos aspectos del informe, relacionados con las operaciones o actividades, a fin de impulsar su mejoramiento. Una discusión así presentará, además, la oportunidad de dar mayores explicaciones o aclarar posibles malas interpretaciones. EMD

## **AUDITORÍA CONTABLE**

Es el proceso de comprobación de los libros de cuentas, documentos y otros registros financieros y legales de una persona física o moral, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad, mostrar la verdadera situación financiera de las operaciones y certificar los estados e informes que se rindan.

Entre los tipos de auditoría contable se encuentran:

*Auditoría interna.* Es la que efectúan personas dependientes de la misma negociación auditada y que están en ella a sueldo fijo por ser empleados de planta. Casi siempre es una auditoría detallada puesto que las operaciones se van revisando a medida que se efectúan.

*Auditoría externa.* Es la que realizan personas independientes del negocio, que son empleadas para evitar la influencia o presión que puedan ejercer sobre el auditor interno, los funcionarios de la empresa.

*Auditoría detallada.* Es la revisión y comprobación de todas las operaciones que una empresa tiene registradas en su contabilidad.

*Auditoría completa.* Es la unión de las auditorías de balance y la detallada, y ofrece la ventaja de comprobar tanto la situación del negocio, como las causas de esa situación. EMD

## **AUTOCRACIA**

Esta palabra evoca un gobierno o comunidad política en los que un solo gobernante posee o se arroga un poder no sujeto a límites. Autócrata es el detentador de un poder absoluto y sin límites.

La autocracia es un concepto abstracto que no corresponde a ningún gobierno del pasado o del presente. Su significado es consecuencia de una extensión lógica de determinadas tendencias de la autoridad política.

Las actividades que caen bajo el control del autócrata son las de sus súbditos, y abarcan no sólo acciones materiales, sino también creencias, pensamientos y juicios de valor. El grado de poder del gobernante depende del número y de la importancia de las actividades que puede controlar.

Para obtener y conservar un poder total sobre sus súbditos, el autócrata debe seguir una línea de acción inflexible y sus acciones deben ser necesarias y suficientes para determinar las reacciones de sus súbditos. Debe actuar de la forma más arbitraria posible y de manera imprevisible.

Para que se dé una autocracia debe haber una dislocación económica y social que conduzca a un sentimiento de inseguridad. La revolución y la guerra son los sucesos más favorecedores de esta tendencia. ABD

## **AUTOCRÍTICA**

Término que expresa el juicio que se hace sobre las ideas y acciones propias. El propósito de la autocrítica es enmendar y encauzar debidamente las ideas y acciones futuras. Es un recurso sumamente saludable para el mejoramiento propio. En el socialismo revolucionario se le considera indispensable. ACR

## **AUTOGESTIÓN**

Presente constantemente en la obra de Proudhon y en los debates del movimiento obrero francés del siglo XIX, el tema de la autogestión se ha puesto de moda con

motivo de los hechos de mayo de 1968 en Francia. La autogestión, es la administración de las empresas por los trabajadores, pero también, del conjunto de la economía y de la ciudad por el pueblo.

El fracaso del centralismo burocrático de los países del Este, las esperanzas suscitadas por la experiencia yugoslava y la renovación del socialismo libertario, explican la popularidad de que goza la autogestión. ACR

## **AUTOMATIZACIÓN**

También denominada automación o producción automática. Tuvo su origen como palabra y alguna extensión como concepto en la Ford Motor Co. de Detroit, en 1948.

Se caracteriza normalmente por tres rasgos principales.

- a) Mecanización: sustitución de la habilidad y del trabajo humanos por máquinas.
- b) Feedback, o retroalimentación: las máquinas se autorregulan para responder a cuestiones o preguntas predeterminadas.
- c) Proceso continuo: los medios de producción se hallan integrados constituyendo un proceso de producción unificado.

Este mismo término se aplica también extensamente al proceso automático en cadena, al uso de equipo electrónico de proceso de datos para sistemas administrativos, y al uso de equipo electrónico complejo para controlar procesos manufactureros.

Las tres razones principales que influyen en la decisión de invertir en automatizar, son:

- a) Reducir los costos de trabajo directo,
- b) Incrementar los resultados, y
- c) Mejorar la calidad del producto.

Los tres mayores problemas que surgen al aplicar la automatización son:

- a) El costo de obsolescencia, si los cambios en el producto se presentan en forma rápida.
- b) Una detención del trabajo en cualquier punto de la línea de producción, por un cambio de herramienta o reparación forzosa, suspende el trabajo de toda la línea, y
- c) La necesidad de soportar los defectos de las máquinas que son puestas en el mercado y que de alguna manera, no son totalmente eliminados en las pruebas. EMD

## AUTORIDAD

El concepto se emplea en diversos sentidos debido a la ubicuidad del fenómeno. Tanto si se define como atributo de una persona o de un cargo u oficio, especialmente el derecho a dar órdenes; como relación entre dos cargos, uno superior y otro subordinado, cuya legitimidad es aceptada por los titulares de los mismos; como cualidad de una orden en virtud de la cual ésta se cumple; o como alguna de las innumerables variantes de estas formas lógicas de definición, el fenómeno de la autoridad se halla en la base del comportamiento humano.

Desde el nacimiento de las ciencias sociales, ha sido objeto de estudio en diversos sectores de la realidad: la familia; grupos pequeños; organizaciones intermedias, como colegios, iglesias, ejércitos, aparatos burocráticos, etc.; y organizaciones de tipo globales, desde la más primitiva sociedad tribal hasta el moderno Estado nacional y la organización internacional.

Las consecuencias que se derivan para el hombre de su calidad de miembro del Estado, reciben su formulación clásica en los Diálogos de Platón. La justificación de la autoridad política ha constituido cuestión esencial en la filosofía política, desde Platón y Aristóteles hasta nuestros días.

El análisis más fructífero del concepto llevado a cabo en el siglo XX es el de Max Weber, el cual distingue tres tipos puros de autoridad: legal-racional, tradicional y carismática, según la clase de pretensión de legitimidad de que se trate en cada caso.

El concepto de autoridad para los científicos sociales contemporáneos se distingue claramente de la coerción, la fuerza, el poder, el liderazgo, la influencia y la persuasión, gracias a la legitimidad. Los superiores saben que tienen derecho a mandar; los inferiores sienten la obligación de obedecer. Cuando el valor de la orden se pone en duda, la autoridad se debilita y el vínculo que mantiene unidos a los miembros corre el peligro de romperse. El modo típico de ejercicio de la autoridad es una relación en la que las posiciones están claras y jerárquicamente ordenadas e institucionalizadas. ABD

### AUTORIDAD, Aspectos Administrativos

Existen para este concepto varias definiciones, entre otras:

—El poder correspondiente a una tarea o función que permite, a quien la desempeña, tomar decisiones por sí mismo, o bien descargar sus deberes y responsabilidades en otras personas.

—El derecho inherente a un cargo para utilizar la capacidad decisoria en forma tal, que se establezcan y se logren los objetivos de la empresa o del departamento.

*Teoría de la autoridad formal.* Se recibe, por delegación de los superiores, autoridad en cualquier posición administrativa. Así por ejemplo, el supervisor del control de caja recibía su autoridad del asistente del tesoro, quien a su vez, obtenía la suya del tesorero, quien al mismo tiempo, la recibía del presidente de la compañía, cuya autoridad era delegada por el comité de directores, a los cuales les era otorgada por los accionistas, quienes tenían como fuente de su autoridad la institución de la propiedad privada, modificada por la corporación y otras leyes. De este modo, en una firma de negocios, la última fuente de autoridad descansa principalmente en la institución de la propiedad privada, un complejo de derechos, leyes, costumbres y formas típicas que revisten poder sobre recursos materiales en una persona. Naturalmente, esta autoridad nace también de otras instituciones sociales. En las organizaciones políticas o religiosas la autoridad de los administradores (bien sean gobernadores u obispos) se origina en instituciones, como el gobierno representativo, el sistema federal de gobierno, o los diferentes elementos de la doctrina y la organización de la iglesia.

El concepto de autoridad, como un derecho transmitido por instituciones sociales básicas a los administradores individuales, ha sido llamado autoridad formal.

La mayoría de los teóricos de la autoridad formal ponen de relieve los aspectos legales de las instituciones políticas o de la propiedad privada, como las fuentes de la autoridad, aunque un buen análisis psicológico ampliaría la fuente para incluir todas las instituciones sociales relacionadas bajo la forma democrática de gobierno; el derecho sobre el cual se basa la autoridad administrativa parece tener su fuente primaria en la Constitución.

*Teorías de la aceptación.* Señalan que la base de la autoridad descansa en las costumbres, usos y restricciones, y pone límites al ejercicio de la autoridad en algunas sociedades, en particular en determinadas épocas. En estas circunstancias, los derechos de propiedad y otras bases legales de autoridad son válidas únicamente en cuanto las personas estén dispuestas a aceptarlas. De este modo, la autoridad formal existe solamente cuando es aceptada por los individuos sujetos a sus directivos.

La noción de que la fuente de la autoridad administrativa es la aceptación por los subordinados del poder que tiene sobre ellos el administrador, se puede perfilar directamente de los sindicalistas a través de Laski, hasta el ejecutivo de negocios como Chester L. Barnard, cuya posición es que un subordinado “aceptará” la autoridad de un mandato si la entiende, si la cree pertinente al propósito de la organización y compatible con sus propios intereses, y si es capaz mental y físicamente



de cumplir con ella. En la práctica, tanto las teorías formales, como las de la aceptación de autoridad tienen cierta validez. La autoridad formal cubre la estructura de la sociedad, y las teorías de aceptación, por lo general las relaciones entre el supervisor y el subordinado. Las instituciones sociales, tales como la propiedad privada, han sido aceptadas desde hace mucho tiempo, pero las leyes y costumbres influyen en las relaciones de persona a persona, y la buena voluntad de ellas para aceptar la dirección en situaciones especiales, depende mucho de los hábitos formales, expectativas y tradiciones. La verdad, parece encontrarse en algún lugar entre los extremos que representan las teorías formales y de aceptación de la autoridad.

### *Tipos de autoridad*

Suelen distinguirse cuatro tipos de autoridad: los dos primeros, de índole jurídica, forman la autoridad propiamente dicha; los dos últimos forman más bien la autoridad “moral” que dan el prestigio, los conocimientos, etc., y son complementos que deben darse en cualquiera de los dos tipos básicos.

*La autoridad formal* se recibe de un jefe superior para ser ejercida sobre otras personas o subordinados. Debe constituir necesariamente una cadena que, en último término, descansa en la persona (física o moral) de quien se deriva toda la autoridad de la empresa; cualquier rompimiento de esa cadena, haría nulo su ejercicio. La autoridad formal puede ser de dos tipos: *lineal*, se da entre un jefe y una persona o grupo, y la *funcional*, en la cual varios jefes mandan sobre un mismo grupo, pero sobre funciones distintas.

*La autoridad operativa* es aquella que no se ejerce directamente sobre las personas, sino más bien da facultad para decidir sobre determinadas acciones, *v. gr.*: autoridad para comprar, para cerrar una venta, para lanzar un producto, etc.

*La autoridad técnica* se tiene en razón del prestigio y la capacidad que dan ciertos conocimientos, teóricos o prácticos, que una persona posee en determinada materia. Es la autoridad del profesionista, del técnico o del experto, cuyas opiniones se admiten por reconocerles capacidad y pericia.

*La autoridad personal* es aquella que poseen ciertos hombres en razón de sus cualidades morales, sociales, psicológicas, etc., que los hacen adquirir un ascendiente indiscutible sobre los demás, aún sin haber recibido autoridad formal ninguna. Prácticamente se identifica con el liderazgo. EMD

## **AUTORITARISMO**

En sentido amplio, calificación aplicada a cualquier régimen no democrático. Por extensión, se aplica también a regímenes democráticos que conceden un poder

fuerte al Jefe del Estado. Así se dice de tal o cual democracia presidencialista que es un régimen autoritario.

En sentido restringido, se aplica a los regímenes absolutos, o dictatoriales no totalitarios. De acuerdo con esta acepción, las monarquías absolutas han sido calificadas como Estados Autoritarios. De igual manera una dictadura, que se declara sometida a las exigencias del Derecho Natural o a un código concreto de principios éticos, sociales y políticos conformes con el Derecho Natural, los de la Iglesia Católica, de la ONU, etc. implicando únicamente la suspensión temporal de ciertas libertades, dentro de los límites exigidos por la concentración de poderes y sin menoscabo de derechos inviolables, es considerada también como Estado Autoritario. ABD

## **AXIOLOGÍA POLÍTICA**

Rama del saber que estudia el valor o valores que el Estado debe encarnar para justificarse. Es rama de la Ciencia Política. ACR

## **AXIOMA**

Proposición en el análisis científico que ha de considerarse en sí misma evidente, que no requiere mayor prueba; declaración básica que forma parte de los fundamentos de una disciplina científica y de la cual pueden desarrollarse hipótesis, leyes y teorías. JG

## **AYUNTAMIENTO**

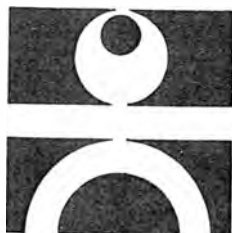
Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio.

Posada, lo definió como una “corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal”. JG

## **AZAR, Técnica de elección al**

Es una técnica de investigación social empírica que se emplea generalmente para la elección de las unidades o fuentes de datos (los interrogados) numerables. Para que la elección responda realmente “al azar”, la muestra, en cuanto tal, tiene que ser

planeada cuidadosamente y sometida a unas determinadas reglas de método. Esta prueba al azar debe garantizar, de una manera aproximada, que toda unidad (personas particulares, pueblos, empresas, diarios, etc. ), tenga, dentro del universo que se va a examinar, la misma probabilidad de ser elegida, de manera que se alcance una verdadera representatividad. JG





Graco Babeuf, revolucionario francés, figura destacada de la Conspiración de los Iguales.



## **BABUVISMO**

Corriente de pensamiento que sigue las ideas expuestas por el revolucionario francés Graco (Francisco Emilio originalmente) Babeuf (1760-1797), que fue la figura más destacada de la Conspiración de los Iguales, considerada por algunos como el primer intento práctico por establecer el comunismo. Babeuf redactó un documento titulado “Manifiesto de los plebeyos”. Entre las ideas principales del babuvismo están:

1. Que todos los bienes materiales o intelectuales deben pertenecer a la masa.
2. Que todos tienen derecho a la felicidad.
3. Que todo el mundo tiene el deber de trabajar y el trabajo debe estar regulado por la ley.
4. Que el poder debe encaminar a los ciudadanos a la profesión en que sean más útiles.
5. Que los productos del trabajo deben entregarse a un almacén general.
6. Que los medios de subsistencia se repartan con estricta igualdad.
7. Que la educación de la niñez sea colectiva.
8. Que desaparezcan las grandes ciudades, ya que toda la vida debe basarse en la agricultura. ACR

**BAKKE E. WIGHT** (1903-1971) Inglés.

Obras: *El Trabajador Desocupado. Bonos de la Organización. El Proceso de Fusión. Teoría de las Organizaciones Modernas, etc.*

El trabajo de Bakke en la teoría de la organización está enfocado en el problema del desarrollo de conceptos y del conocimiento de las palabras para analizar a las organizaciones y sus actividades. Su obra fue crear significados teóricos de análisis, cuya aplicación no se restringa a las organizaciones económicas.

Consideró a la organización social como un sistema continuo de actividades humanas diferenciadas y coordinadas, que se unen a los recursos dentro de un todo que tiene un carácter propio.

Los recursos esenciales para operar una organización son: 1) Humanos, 2) Materiales, 3) Financieros, 4) Naturales y 5) Las ideas. Estas categorías intentan definir los recursos empleados para cualquier clase de organización social, independientemente de su propósito específico.

Por otra parte, todas las actividades de las organizaciones pueden ser ajustadas en una u otra de estas cinco categorías: 1. Perpetuación, 2. Flujo de trabajo, 3. Control, 4. Identificación y 5. Homeostasis. Las primeras aseguran la disponibilidad de recursos; las segundas comprenden lo que se ha establecido para crear y distribuir el producto de la organización; las terceras se subdividen en cuatro categorías: a) Actividades de dirección, b) Actividades motivacionales, c) Actividades de evaluación y d) Actividades de comunicación. Las siguientes reflejan la imagen que tiene la organización de sus miembros y el público, definen su carácter y la simbolizan, además, deben ser reguladas para mantener la existencia de la organización. Las actividades homeostáticas reservan a la organización en un equilibrio dinámico y son de cuatro tipos: a) Proceso de fusión, b) Proceso de solución de problemas, c) Proceso de liderazgo y d) Proceso de legitimación.

El primero consiste en que tanto los individuos como las organizaciones son entidades que se esfuerzan para su propia realización. De aquí la necesidad de un proceso de fusión de las actividades para reconciliar, armonizar o fundir, los grupos, organizaciones e individuos. El proceso de liderazgo debe proveer de imaginación e iniciativa y se refiere a la solución continua de problemas no rutinarios. Finalmente, el proceso de identificación comprende las actividades que justifican y hacen aceptar los fines de la organización y las acciones para su logro. Una organización no puede sobrevivir sin la aceptación de su legitimación.

En suma, trató de construir una estructura teórica para el análisis de las organizaciones. MTMP

**BAKUNIN MIKHAIL A.** (1814-1876) Ruso.

Obras: *Dios y el Estado*; *El Catecismo Revolucionario*; *Los Principios de la Revolución*.

Revolucionario profesional y teórico del anarquismo, era el hijo mayor de un aristócrata provinciano ruso influido por la cultura europea y que, en alguna ocasión, había mostrado proclividades liberales.

Bakunin saludó con febril entusiasmo el estallido de las revoluciones de 1848; con tal motivo se apresuró a desplazarse a París y, después, a Europa central, donde desempeñó un papel destacado en el Congreso Esloveno que se reunió en Praga en junio de 1848. Fue detenido en Dresde, con motivo de un intento fallido de levantamiento, en mayo de 1849, tras de lo cual fue encarcelado, juzgado y condenado por la justicia sajona y austríaca, y finalmente, entregado a las autoridades rusas en 1851; éstas sin incoacción de proceso, lo encarcelaron en los siniestros calabozos de la fortaleza de San Pedro y San Pablo. Por gracia del nuevo zar Alejandro II, marchó



**Mikhail A. Bakunin, revolucionario profesional  
y teórico del anarquismo**

exiliado a Siberia en 1857; cuatro años más tarde, escapó de allí y se estableció en Londres, donde publicó "La Campana" en colaboración con sus amigos Herzen y Nikolai Ogarev. Tras fracasar en el intento de conducir a Polonia una expedición de voluntarios durante la insurrección de 1863, trasladó a Italia su base de operaciones, y allí fundó la más poderosa de sus múltiples organizaciones revolucionarias: La Alianza Internacional de la Democracia Social. Aún tuvo ocasión Bakunin de participar en dos sublevaciones, abortadas ambas: la de Lyon de 1870 y la de Bolonia de 1874. Pero el hecho más notable y de mayor repercusión, de sus últimos años de actividad fue su conflicto con Marx en el seno de la Primera Internacional, que llevó finalmente a la desintegración de ésta y a la sucesión de los anarquistas.

Casi todos los autores coinciden en afirmar que el anarquismo de Bakunin, más que una teoría, era una necesidad psicológica. Como ha señalado E. H. Carr, llevaba en la sangre la llama de la Revolución, igual que otros llevan la del mar o la de la montaña (1937, pág. 148). Por consiguiente, el término bakuninismo se asocia con una actitud mental, con un temperamento y con una táctica revolucionaria, más que con un sistema de ideas. Lo más acertado es dividir la odisea ideológica de Bakunin (pues de tal hay que calificar su tormentoso proceso intelectual) en tres fases: una primera etapa, apolítica, que se prolonga hasta 1841, durante la cual no pasó de interpretar con criterio conservador y romántico la filosofía idealista alemana; una segunda etapa, paneslavista, de 1847 a 1863, durante la cual pensaba que la clave de la revolución europea sería la desintegración del imperio de los Habsburgo y su sustitución por una federación libre de pueblos eslavos; por último, el período anarquista.

La filosofía política de los últimos años de Bakunin es un himno a la destrucción; es preciso destruir todas las instituciones, ya sean políticas, sociales o religiosas, para implantar una federación libre de asociaciones independientes en las que todos tengan iguales derechos e iguales privilegios (incluso el de sucesión). El medio de alcanzar esta utopía anarquista sería una rebelión universal de los estratos más bajos de la sociedad, dirigida por un grupo secreto de conspiradores unidos por una disciplina férrea y sometidos a una voluntad única.

Ambiguo es su legado político. Jamás hombre alguno llevó a más remotas consecuencias los principios del individualismo y de la libertad individual. RVA

## **BALANCE GENERAL**

Es el estado contable que presenta la situación financiera de una empresa a una fecha determinada, mediante la exposición clara y detallada de su activo, pasivo y capital.



El cuadro normal del balance general consiste en dos columnas verticales: a la izquierda el activo, como empleo de capital o disposición de fondos; y en la parte derecha el pasivo, como orígenes de fondos, y el importe del capital.

Es también, por tanto, un resumen a una fecha determinada, de los orígenes y forma en que una persona u organización ha obtenido capital y los usos a que éste ha sido destinado. EMD

## **BALANZA DE PAGOS**

Relación entre el dinero que entra y el dinero que sale en un Estado, por cualquier razón que sea. La balanza de comercio queda involucrada dentro de la balanza de pagos. Si entra más dinero que el que sale se dice que la balanza de pagos tiene saldo favorable, y si es a la inversa, que tiene saldo desfavorable. La balanza de pagos se puede establecer frente a un Estado en particular o frente a todos los Estados en conjunto. El control de la balanza de pagos es de suma importancia para la salud económica de un Estado. ACR

## **BARNARD CHESTER I. (1886-1961) Norteamericano.**

Obras: *Las Funciones del Ejecutivo, Organización y Dirección, etc.*

### *La cooperación*

Barnard partió de la premisa de que los individuos deben cooperar debido a que el ser humano tiene un orden limitado para escoger, ya que actúa parcialmente por la situación en la que se encuentra y en parte, por las restricciones biológicas de su naturaleza. El método más efectivo para vencer estas restricciones es una acción cooperativa social. Esto requiere que se adopte un propósito de grupo y no personal y se considere el proceso de interacción. La persistencia de la cooperación depende de la “efectividad” —logro del objetivo común—, y de la “eficiencia”, considerada como satisfacción de los motivos individuales.

### *Las organizaciones formales*

Una organización formal para Barnard es un sistema de actividades o esfuerzos de dos o más personas conscientemente coordinado. Esta definición y el análisis basado en ella se puede aplicar en todas las organizaciones. Toda organización surge cuando hay personas capaces de comunicarse entre sí y desear de actuar para cumplir un objetivo común. El deseo para cooperar es el resultado de las satisfaccio-

nes o insatisfacciones obtenidas, por lo que todas las organizaciones dependen esencialmente de la evaluación subjetiva de sus propios miembros.



**Chester I. Barnard.**

Todas las organizaciones tienen un objetivo o finalidad, que no genera una actividad cooperativa a menos de que sea aceptado por sus miembros, por lo que, los objetivos tienen tanto un aspecto cooperativo como subjetivo. El subjetivo es lo que el individuo piensa acerca de la organización como un todo; así, la base esencial para una acción cooperativa es un objetivo en el que crean quienes van a participar en la organización. En consecuencia, la autoridad reside en la persona que recibe las órdenes y no en quien las emite; es el receptor de las órdenes quien decide aceptarlas o rechazarlas, siempre y cuando las haya comprendido, las considere congruentes con los objetivos de la organización y sea capaz física o intelectualmente de cumplirlas.

Otra característica esencial de las organizaciones formales es la comunicación, que liga el objetivo con el deseo de cooperar. La comunicación es necesaria para convertir los objetivos en acciones. De manera que una de las funciones del ejecutivo, es inculcar la creencia en un propósito común. Paradójicamente al cumplir los obje-

tivos comunes se destruye la organización. Continuamente las organizaciones necesitan la adopción permanente de nuevos objetivos, aunque este proceso es frecuentemente cancelado por un objetivo general que parece no cambiar.

### *La organización informal*

Las grandes organizaciones complejas están compuestas de numerosas unidades básicas, pequeñas en tanto que están limitadas en su crecimiento por las dificultades de intercomunicación. A medida que el número de grupos posibles se incrementa, la complejidad de sus relaciones aumenta en una proporción mayor. La interacción entre personas, basada en preferencias personales más que en la unión de objetivos comunes, cuando tiene carácter representativo, llega a ser sistemática y organizada. Esto constituye la organización informal, que tiene un efecto importante en el pensamiento y acción de sus miembros. Barnard señala la existencia de una interacción continua entre la organización formal y la informal. Una organización informal para ser efectiva, debe dar relevancia a la organización formal.

Las organizaciones formales, una vez establecidas deben crear, si quieren operar efectivamente, organizaciones informales, como medios de comunicación y cohesión, y como una forma de proteger la integridad de los individuos contra la dominación de la organización formal. Esta última función parece estar en contra de la organización formal, pero de hecho es esencial para ella.

### *Las funciones de los objetivos*

En base al análisis del funcionamiento organizacional, Barnard describe las funciones de los objetivos. Los miembros de una organización ejecutiva contribuyen a dos unidades en una organización compleja: una unidad básica de trabajo y una unidad ejecutiva. Bajo estas condiciones cualquier acción simple es una actividad de dos unidades diferentes. Esto es lo que hace de la organización compleja un todo orgánico. Es importante reconocer que no todo el trabajo de los ejecutivos es trabajo ejecutivo. El trabajo ejecutivo, es aquel especializado en mantener la organización en operación, y consiste en tres tareas: 1) Mantener la comunicación organizacional; 2) Asegurar los servicios esenciales de los individuos; 3) Formular los propósitos y objetivos.

1) La tarea de comunicación tiene dos fases: la primera es la definición del esquema de organización para coordinar el trabajo a realizar. La segunda fase es el reclutamiento de personal que tenga las cualidades apropiadas. Ambas fases son dependientes una de otra, ya que frecuentemente el esquema de organización debe cambiarse para tomar en cuenta a los hombres disponibles. La organización ejecutiva informal tiende a ampliar los medios de comunicación y reducir la necesidad de

decisiones formales. La emisión de decisiones formales, excepto para los asuntos rutinarios y emergencias, es innecesaria con una buena organización informal. De esta manera, el orden formal es el reconocimiento de que se ha obtenido acuerdo en las decisiones por medios informales; en consecuencia, parte del liderazgo consiste en evitar el conflicto en el orden formal dado y emitir sólo órdenes formales que sean aceptables, en tanto que los desacuerdos deben tratarse por medios informales.

2) La tarea de asegurar los servicios esenciales tiene dos divisiones principales: traer personas dentro de una relación cooperativa con la organización y atraer los servicios de esta gente. Ambas se logran mediante el mantenimiento de la moral y por medio de esquemas de incentivos, supervisión, control, educación, entrenamiento, etc.

3) La tercera tarea del ejecutivo es la formulación de los propósitos de la organización; el aspecto crítico aquí, es la asignación de responsabilidad, la delegación de autoridad objetiva, ya que, la responsabilidad de las decisiones abstractas y a largo plazo sobre los objetivos recae en la organización ejecutiva, pero la responsabilidad de las acciones permanece en la base. Por lo tanto, la definición de los objetivos es una función ampliamente distribuida, por lo que es necesario adoctrinar a los niveles más bajos sobre los objetivos generales y decisiones principales, si la organización ha de ser un todo cohesivo y orgánico.

Hay poca duda sobre la contribución de Barnard al pensamiento administrativo. Su libro ha alcanzado 17 ediciones y en su conjunto se considera tan actual como cuando fue publicado por primera vez. De todos los primeros libros sobre administración, quizá este es uno de los cuales es más necesario leer el original. MTMP

## BASE

En los partidos políticos y en los sindicatos es el conjunto de afiliados que forman el grueso de sus componentes y que no tienen ningún cargo de dirección o de administración en las organizaciones. ACR

**BENDIX, REINHARD** (1916- ) Norteamericano.

Obras: *Trabajo y Autoridad en la Industria, Clase, Status y Poder, Movilidad Social en la Sociedad Industrial, etc.*

Profesor de la Universidad de California (Berkeley). Como sociólogo político, Bendix estudia sobre todo los fenómenos del poder y de la autoridad. Fue de los

primeros en interrogarse acerca de la relación existente entre el tipo de autoridad política en una sociedad determinada (totalitarismo, democracia, aristocracia, etc. ) y la estructura de las actitudes y de las prácticas en los grupos contenidos en esa sociedad. Ha efectuado investigaciones concretas sobre cuatro tipos diferentes de sociedad: la Rusia de los zares, la Inglaterra de la época de la industrialización, la América de los años 1900-1940 y la Alemania Oriental posterior a 1945, poniendo en evidencia el efecto ideológico que permite a las clases dirigentes someter a los trabajadores a su poder y legitimar su autoridad. RVA

**BENNIS WARREN G.** (1925- ) Norteamericano.

Obras: *Desarrollo Organizacional, su naturaleza, sus orígenes y perspectivas, La Planeación del Cambio, Lecturas de las Ciencias del Comportamiento Aplicadas, Más Allá de la Burocracia, etc.*

**Warren Bennis.**



Para el autor, la organización burocrática tradicional se compone de:

1. Una jerarquía o escala de mando bien determinada.
2. Un sistema de procedimientos y reglas para manejar todas las eventualidades que se presenten en el trabajo.
3. Una división de trabajo basada en la especialización.
4. Promoción y selección basadas en la competencia técnicas.
5. Impersonalidad en las relaciones humanas.

Este modelo no responde a las necesidades crecientes de la sociedad post industrial; ello se debe:

- 1) A un cambio rápido e inesperado.
- 2) Aumento de tamaño de la organización cuando el volumen de las actividades de la misma no es suficiente para sustentar el crecimiento o desarrollo (varios factores intervienen en estos gastos generales burocráticos, controles más estrechos e impersonalidad a causa de la distribución burocrática, reglas anticuadas y estructuras organizacionales).
- 3) La influencia social es esencialmente un problema de poder y de cómo se distribuye el mismo.
- 4) Colaboración. Es el problema de cómo manejar y resolver conflictos.
- 5) Adaptación. El verdadero golpe de gracia a la burocracia se lo ha dado tanto el turbulento ambiente como las incorrectas suposiciones de ella acerca del comportamiento humano.
- 6) Identificación. Las organizaciones son susceptibles de sufrir crisis de identificación personal como los adolescentes. Por ello, la constante vigilancia de las tareas principales es una necesidad, en particular si la organización se haya sumergida en un ambiente dinámico y mutable.
- 7) Revitalización. Es el problema de crecimiento y decadencia. Las organizaciones, como las sociedades, deben preocuparse por las estructuras sociales que engendran la capacidad de superación, el entusiasmo y el no temer a la revisión. Los elementos de la revitalización son:
  - a. Capacidad de aprender de la experiencia y codificación, almacenar y aprovechar los conocimientos pertinentes.
  - b. Capacidad de aprender cómo aprender; esto es, concretar métodos para el mejoramiento del aprendizaje.

8 Complejidad de la moderna tecnología, que requiere armonizar actividades y personas de competencias muy diversas y muy especializadas.

9. Una amenaza básicamente psicológica que deriva de un cambio en el comportamiento de los gerentes.

Para enfrentar esas amenazas, Bennis propone el desarrollo organizacional que es “una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones, en tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al ritmo vertiginoso del cambio”.

El desarrollo organizacional casi siempre se centra sobre los valores, actividades, relaciones y clima organizacional —la “variable” constituida por las personas— como punto de partida, en vez de orientarse hacia las metas, estructuras y técnicas de la organización.

Empero, el desarrollo organizacional afronta una serie de problemas entre los que destacan:

1. La integración. El ineludible conflicto entre los intereses individuales y las demandas organizacionales.

2 Capacidad para adquirir y usar mecanismos de retroinformación en el desempeño de funciones; en suma, capacidad para el autoanálisis, y

3. Capacidad para dirigir el propio destino.

No obstante estos problemas, para Bennis el desarrollo organizacional es necesario siempre “que nuestras instituciones sociales luchen por sobrevivir en las condiciones de un cambio crónico”.

Subyace en el autor la hipótesis evolucionista “de que cada época crea la forma organizacional más apropiada al genio de ella”. RVA

## **BENTHAM JEREMY** (1748-1832) Inglés.

Obras: *“Introducción a los principios de la moral y la legislación”*.

Bentham rechazó la explicación de que la sociedad se había originado por medio de “una ley de la naturaleza”, lo cual era para él un sentimiento de opinión. Para los utilitaristas, el estudio de la política podría basarse en reglas y principios simples obtenidos por investigación empírica en la naturaleza, motivaciones y conductas humanas. En este sentido podría formularse una política y ética científica. La teo-

ría era tanto científica como moral al mismo tiempo, una discusión de la que era y de la que debería ser.

El principio fundamental eran los hombres, actuando en su propio interés, placer y evadiendo el dolor, las dos cualidades que determinan la conducta.

El placer era reconocido como bueno; el dolor como malo. En consecuencia, la utilidad de cualquier cosa depende de su contribución al primero.

El gobierno actuando de acuerdo al principio de utilidad, se avocaría al incremento del placer y al decremento del dolor, obteniendo con ello, la mayor felicidad para un número amplio de población. Su responsabilidad era la promoción de la felicidad de la sociedad a través de castigos y recompensas.

El cálculo de las conductas estaba basado en dos premisas: primero, todos los hombres actúan siempre de acuerdo a su propio interés, de ello se deduce cómo podrán actuar. La segunda, los placeres iguales son todos buenos.

La teoría no hacía referencia exclusivamente al propio interés, sino también al egoísmo y al individualismo. La comunidad para Bentham era un cuerpo ficticio integrado por personas. Parte de las funciones del legislador era guiar a los hombres, a través de diferentes medios para que sus acciones tuvieran como resultado el placer de los otros así como el propio.

El utilitarismo retomó el concepto de soberanía olvidado desde Hobbes. El interés fundamental de Bentham fue la reforma de la Ley, para obtener eficiencia y simplificación del procedimiento. Las funciones del Gobierno eran fundamentalmente limitadas: el mantenimiento de la seguridad y la provisión de alimento abundante, así como la igualdad. Los principios económicos de los utilitaristas eran esencialmente aquellos que Adam Smith escribió en “La Riqueza de las Naciones” de 1776, que dejaban al individuo actuar en su propio interés, inconscientemente promoviendo el bienestar de toda la sociedad. Las funciones del Estado en asuntos económicos deberían reducirse a un mínimo ya que el individuo podría actuar sin ninguna restricción en condiciones de libre cambio y comercio.

Para los utilitaristas el Gobierno representativo, era el método mediante el cual la oposición podía ser armonizada y el caos evadido. RVA

**BERNSTEIN, EDUARD** (1850-1932) Alemán.

Obras: “*Socialismo y Democracia en la Revolución Inglesa*”; “En Favor del Reformismo”, etc.

Dirigente del socialismo revisionista alemán procedía de una familia de la clase media baja berlinesa. Hasta los dieciséis años cursó la enseñanza media, para luego



entrar en un banco. En 1872 se adhirió al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y empezó a tomar parte activa en la organización.

Al igual que tantos otros socialistas de aquella época, se vio obligado a desplazarse de un país a otro, primero a Suiza y después a Inglaterra. En este país se dedicó a estudiar el medio ambiente político y el movimiento obrero británico y se puso en contacto con la FABIAN SOCIETY, fundada en 1883. En 1901 volvió a Alemania y en diversos artículos rompió con el marxismo ortodoxo, al criticar la prognosis de la depauperización progresiva del proletariado y la idea de que inevitablemente las crisis capitalistas se agudizarían hasta provocar un rápido hundimiento del sistema. Recurriendo a estadísticas, mostraba que el sistema capitalista, había hecho surgir elementos estabilizadores y que existía un aumento en los ingresos reales de los trabajadores.

Negó la validez de la determinación económica unilateral en el proceso histórico y admitió la importancia de los factores no económicos. Para él, el socialismo era un postulado y un programa, no un análisis científico de las leyes que rigen el cambio.

Muchas de las ideas de Bernstein pasaron a formar parte de la teoría oficial del Partido Social Demócrata de Alemania Occidental. RVA

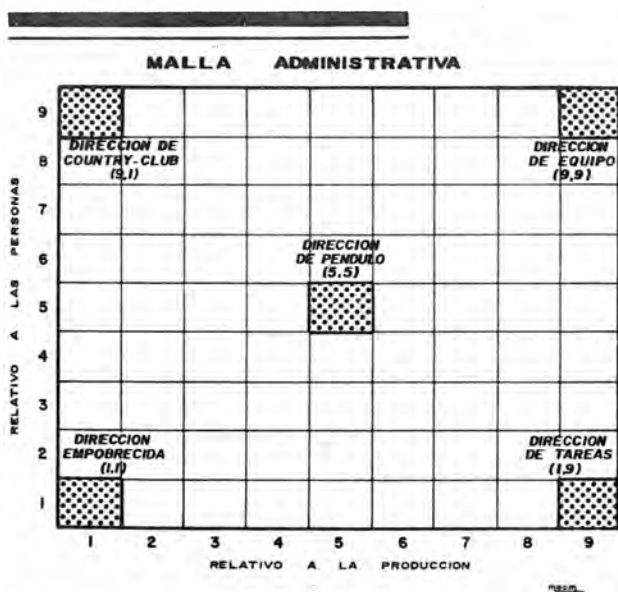
**BLAKE ROBERT R.** (1918- ) Norteamericano.

Escribió: *La malla administrativa* (The managerial grid), *Conflicto directivo intergrupual en la Industria*, *Excelente Corporación a través del Desarrollo de la malla organizacional*, *Construir una Organización Dinámica a través del desarrollo de la malla Organizacional*, etc.

Diseñó y probó, junto con Jamen Mounon, la “Malla Administrativa” (managerial grid). Parte del supuesto de que el trabajo de los ejecutivos es crear actitudes y conductas que promuevan una ejecución eficiente, estimular y usar la creatividad, generar entusiasmo para la experimentación y la innovación, y aprender de las interacciones con los demás. Su malla administrativa provee de una estructura para aprender a aplicar una administración efectiva.

La malla administrativa resulta de la combinación de dos ingredientes fundamentales de la conducta directiva: el interés por la producción y el interés por la gente. El primero no sólo significa factores físicos de la producción, sino también las ideas de investigación, el número de cuentas procesadas, calidad de servicio prestado, el volumen de ventas, las políticas adoptadas. El segundo incluye las relaciones de amistad, el acuerdo del personal para realizar las tareas, la paga equitativa, etc.

Todos los directivos suelen mostrar en mayor o menor proporción algún interés en estos dos elementos fundamentales. La malla pretende no sólo revelar simplemente las distintas combinaciones deseables, sino las diferentes posiciones en la malla representan los patrones “tipo” de conducta. La malla sugiere que el cambio debe ser tanto un alto interés por la gente, como un alto interés por la producción simultáneamente, ésto es, hacia un estilo directivo. Para simplificar, en la malla se ilustran cinco estilos de dirección: “Dirección de Tareas”, “Dirección Country-Club”, “Dirección Empobrecida”, “Dirección de Péndulo”, “Dirección de equipo”.



“La dirección de tareas” está enfocada sobre todo en la producción y espera que los supervisores tomen directivas y los subordinados las obedezcan; la dirección puede conseguir un alto nivel de producción, al menos a corto plazo; sin embargo, la energía creativa de los subordinados tiende a destruir más que a mejorar el sistema, pues los desacuerdos se suprimen y fuerza a los subordinados a la indiferencia y a la apatía.

“La dirección Country-Club” enfatiza el interés por la gente, la cual es estimulada y apoyada, los errores son ignorados porque se piensa que la gente lo está haciendo lo mejor que puede. Este estilo también tiene deficiencias porque la gente trata de evitar los desacuerdos y las críticas, de modo que los problemas de la producción son soslayados; las nuevas ideas que pueden causar problemas o los objetivos que pueden originar limitaciones son hechas a un lado; en suma, la situación puede tender a crear unidades no competitivas por completo.

“La dirección empobrecida” se interesa poco, tanto por la producción como por la gente; difícilmente puede hacer sobrevivir a la organización, ya que se evita la responsabilidad o el acuerdo del personal. Los supervisores dejan a la gente hacer lo que ellos consideren y los contactos personales así como los desacuerdos tratan de hacerse mínimos. Generalmente revela la frustración de quienes han pasado durante años dentro de un trabajo rutinario.

“La dirección de péndulo” fluctúa entre el interés por incrementar la producción y por las relaciones humanas, según los problemas de ambas que se manifiesten; pretende conseguir un nivel aceptable de producción, pero al mismo tiempo un nivel aceptable de la moral del personal. Lograr este objetivo por completo es demasiado idealista, en realidad lo que puede lograrse son soluciones balanceadas pero nunca apropiadas.

“La dirección de equipo” muestra un gran interés por la producción como por la gente, los cuales no considera incompatibles; al contrario, pretende integrar a la gente alrededor de la producción, de modo que la moral esté relacionada con las tareas. Así, la gente satisface sus necesidades a través de su trabajo y del trabajo con los demás. Los directivos planean y organizan el trabajo de manera participativa, los objetivos son claros para todos; los conflictos se aceptan y los problemas se afrontan directa y abiertamente y no como disputas personales. Esto estimula la creatividad.

Blake y Mounton establecen seis tipos de respuestas que dan los ejecutivos al conflicto y que la única solución al mismo, es aquella que no deja que los propios problemas crezcan o disminuyan. Esto requiere una clase especial de visión optimista de las capacidades de los otros grupos como de uno mismo, para enfrentar los problemas hacia un estilo de dirección interesada, tanto en la producción como en la gente y hacia un enfoque del conflicto de solución de los problemas.

En la fase uno, la malla directiva se estudia como una estructura para entender la conducta organizacional a través del entrenamiento. La fase dos, se enfoca en el entrenamiento en el puesto sobre métodos que resuelvan problemas del funcionamiento real del equipo como un todo. La misma clase de aplicación se hace en la fase tres, pero el énfasis se hace en el trabajo intergrupalo entre unidades cuya

cooperación y coordinación son necesarias. La fase cuatro se orienta hacia el establecimiento del objetivo del grupo para el funcionamiento óptimo de la organización total.

En la fase cinco, los cambios que resultan son implementados, y la fase seis mide estos cambios a efecto de consolidarlos y formular nuevos objetivos para el futuro. MTMP

## BLANQUISMO

En la tradición marxista, se llama blanquismo a la tentación de una minoría revolucionaria de tomar el poder por la fuerza cuando las condiciones generales no se han realizado.

Blanqui era un político francés, decidido revolucionario, llamado “el Encerrado” a causa de los numerosos años pasados en prisión. Carbonario, republicano y socialista, intentó tomar el poder con un pequeño grupo de insurgentes en 1871. Detenido por Thiers, no pudo participar en la Comuna, en la que triunfaron sus ideas. JG

## BLOQUE DE COMPETENCIA

Teoría doctrinal, según la cual, se realizaría progresivamente, por la ley y la jurisprudencia, una repartición de competencias entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción judicial, por bloques de materias. ACR

## BODINO, JUAN (1520-1596) Francés

Obras: *“El Teatro de la Naturaleza”*; *“Los Heptafómeros”*; *“Los Seis Libros de la República”*.

Bodino escribe en un período en el cual las naciones y estados centralizados han emergido bajo el poder de los monarcas, quienes luchaban contra las demandas de los señores feudales y contra los privilegios de la iglesia por crear sistemas unificados. Bodino provee la definición clásica de soberanía en los “Seis Libros de la República”.

A través de numerosos ejemplos históricos intentó mostrar que, en toda república importante y sólida, todas las funciones legislativas y ejecutivas se subordinan a un solo centro. Esta doctrina del Estado pone en tela de juicio el apotegma clásico

de la constitución mixta, en aquel tiempo una de las nociones más aceptadas por la Ciencia Política. Con el fin de demostrar que las famosas constituciones “mixtas”, tales como la de la antigua Roma y la de la moderna Venecia, eran en realidad ejemplo de concentración de poder, Bodino introduce una distinción ingeniosa y valiosa entre forma de Estado y forma de gobierno, que corresponde a la distinción entre titularidad y ejercicio del poder. Sobre esta base le fue posible argüir, de modo plausible, que el Imperio romano era, en realidad, una democracia gobernada aristocráticamente, y que Venecia era realmente una aristocracia con ciertos rasgos democráticos en su gobierno.

Para Bodino, sin embargo, la condición fundamental de la estabilidad viene expresada en su célebre principio de la soberanía, según el cual en toda república estable debe existir algún individuo o grupo investido de la autoridad suprema o soberana. Una autoridad soberana es aquella cuyo poder es “absoluto y perpetuo”. Y puesto que el poder es, en la interpretación de Bodino, absoluto cuando su jurisdicción es ilimitada, y perpetuo cuando no se tiene en depósito en nombre de otro; será soberano el individuo o el grupo dotado de un derecho intrínseco e inalienable para ejercer, o supervisar, todos los poderes que un gobierno puede legítimamente recabar. El absolutismo del soberano, por tanto, no es más que una garantía de la concentración y unidad del gobierno, y no implica necesariamente un poder ilimitado sobre la persona o propiedades de los súbditos. En efecto, Bodino, de acuerdo con la tradición medieval, subrayó muy enérgicamente que los derechos de la soberanía están limitados por el derecho natural, así como por otros derechos de la comunidad. Reconoció que un súbdito puede rehusar legítimamente obediencia a un mandato injusto del soberano, aunque rechazaba cualquier derecho general a la revolución activa. Si la postura de Bodino ante estos problemas no fue expresada siempre con claridad, se debió, al menos en parte, porque le preocupaban menos los fundamentos morales de la obligación que las condiciones legales del ejercicio del poder. RVA

## **BOICOT**

Palabra derivada de Boycott, apellido de un terrateniente irlandés, a quien los vecinos de su distrito le privaron de todo trato social, debido a que se opuso a la aplicación de la ley agraria en 1880. En la actualidad se emplea el término para designar la acción en que se priva a una persona o a una entidad de toda relación social o comercial con el fin de impedir que actúe libremente y que sus acciones puedan producirse con eficacia. Se trata de obligar al boicoteado a que ceda en sus pretensiones, o simplemente a perjudicarlo.

También es, en general, toda acción que trata de impedir que se llegue a una determinación por parte de un cuerpo, bloqueando todo acuerdo, absteniéndose de concurrir, o retirándose antes de que se tome la decisión para que así no tenga los votos que su adopción requiera. ACR

**BONALD, LOUIS DE** (1754-1840) Francés.

Obras: *Teoría del Poder y Obras*.

La primera obra y la más conocida de Bonald “Teoría del Poder”, es una polémica contra el Contrato Social de Rousseau y El Espíritu de las Leyes de Montesquieu. En esta obra como en todas las posteriores, Bonald intenta probar los errores del individualismo y la validez de las ideas tradicionales. Desarrolla así su “Sociología” en el curso de una prolongada polémica contra el Iluminismo. La libertad, la igualdad y otras ideas semejantes, no son abstracciones generales ni resultados de la ley natural, tal como lo entendían los “philosophes”. Por el contrario, los derechos sólo existen en relaciones sociales, definidas y concretas.

El término “natural”, tal como lo usaban Rousseau y sus contemporáneos, implicaba para Bonald simplemente la existencia de un hombre natural anterior a la sociedad. Los derechos de los hombres, entendidos de esta manera, eran naturales y no resultaban de la organización social. Esta concepción del hombre natural era, para Bonald, una abstracción carente de sentido. No existe el hombre natural, arguye, sino solamente el hombre social; no hay derechos naturales, solamente derechos sociales y éstos dependen de un orden social particular.

Para Bonald, las ideas eran innatas —pero no en el sentido cartesiano—, en el hombre individual. El conocimiento de la verdad moral es propio de la sociedad y se trasmite al individuo mediante el lenguaje. Así “la palabra” es el principal instrumento de la verdad. El hombre no inventó el lenguaje; éste tiene un origen divino como enseña el Antiguo Testamento. El lenguaje no nació de la interacción social, por el contrario, el conocimiento y el lenguaje precedieron a la sociedad.

El comienzo fue la palabra, la cual fue dada mediante una revelación que comunicó la verdad general y la sociedad se convirtió en el contexto del lenguaje y la verdad. La familia, la Iglesia y el Estado derivan sus respectivos aspectos de esa verdad general.

El hombre recibe la palabra de Dios y la tradición es resguardada por la continuidad de la familia, la Iglesia y la autoridad del Estado, siendo éste el principal defensor de la tradición. El individuo, por lo tanto, debe obedecer la voluntad de Dios, sometiéndose a las tradiciones e instituciones domésticas, políticas y religiosas

de la sociedad, ya que fue Dios quien impuso el lenguaje a la sociedad, y la autoridad y los hombres no tenían ningún derecho a entrometerse en ellas.

Bonald rechazó, al igual que Burke, la idea iluminista del Contrato Social. No existían evidencias de tal contrato en relación social alguna, entre Dios y el hombre, el padre y el hijo, monarca y el súbdito. La sociedad no depende de la voluntad del hombre, como se supone en la noción del contrato. No hay sino relaciones naturales (divinas) y necesarias. La sociedad debe tener tres elementos que son: la monarquía, la nobleza y los súbditos; éstos son sus elementos mejores y más naturales. En contra del Iluminismo, Bonald sostiene pues, que todo lo que debilita a la familia patriarcal y monógama, a la Iglesia católica y al estado monárquico, desemboca en la anarquía.

Es evidente entonces que la teoría de Bonald era una idealización del orden medieval, que para él simbolizaba la perfección, empero sus objeciones a la ciudad burguesa industrial, aunque hechas desde un punto de vista conservador, se adelantaron a algunas de las críticas de los socialistas posteriores. RVA

BOOM

Término de origen inglés, que se usa para indicar el clímax o la expresión en grado superlativo a que ha llegado algo. Así se habla de boom económico, para aludir a una situación de gran bonanza económica, o de un boom político, para indicar que un país está en plena efervescencia política. ACR

## **BOTÍN, SISTEMA DE**

El término se deriva de la expresión: “Al triunfador pertenecen los despojos del enemigo”. El concepto fue acuñado en Estados Unidos a principios del siglo XIX para describir la práctica de considerar los puestos públicos como botín del partido político triunfador en una elección, a efecto de distribuirlos entre los militantes más activos, sobre la base de lealtad al partido.

El sistema se inició fundamentalmente con el Presidente Jackson en 1828, quien sostenía que las tareas públicas debían ser de tal manera simples que cualquier hombre común pudiera desempeñarlas; que es más lo que se pierde por la continuidad de los hombres en los puestos, que lo que se puede ganar con su experiencia.

La práctica del sistema de botín fue uno de los elementos de la filosofía igualitarista de Jackson, quien propugnaba un “gobierno por la gente”, basado en las elecciones libres de las masas y en una administración por individuos responsables

ante su electorado, ya sea por elecciones frecuentes o por la dependencia directa del mismo.

Sin embargo, el sistema de botín originó entre otros efectos: caos periódicos en la administración; identificación de la administración pública con la incompetencia y corrupción política; conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo por los nombramientos; gran presión sobre el Ejecutivo de buscadores de empleo; el predominio de los políticos abogados en todas las ramas de la administración; la formación de maquinarias políticas electoreras, etc.

No obstante, Jackson y sus sucesores redujeron la influencia de la vieja aristocracia y abrieron las puertas del servicio público al común de la gente; en este proceso democratizador, el poder gubernamental pasó de la *Gentry* a los grupos políticos y el costo fue una degradación considerable de los puestos públicos, así como la proliferación de la corrupción. Con la Ley Pendleton de 1883, el sistema fue abandonado oficialmente para dar paso al sistema de mérito. JG

**BOULDING, KENNETH** (1910 - ) Inglés.

Obras: "*La Revolución Organizacional*", etc.

Muestra interés en la relación entre las organizaciones y los sistemas éticos. Observa que en los últimos cien años se ha incrementado el número, tamaño y poder de las organizaciones. Señala que en diferentes esferas la organización se ha desarrollado ampliamente, por ejemplo: sindicatos, grupos de diversas manufacturas, partidos políticos, etc., todos altamente organizados. Esta revolución se debe por un lado, a los cambios en los hábitos y en las necesidades de las gentes, y por otro, a los cambios en las destrezas y técnicas para organizar. Estas últimas son las más importantes. Tal crecimiento en las organizaciones ha dado origen a un alto número de problemas éticos. En las sociedades occidentales, la moral se define como un asunto de relaciones personales, con un ideal cristiano de hermandad e igualdad; en consecuencia, la aplicación de estos principios a nivel de la conducta impersonal crea problemas éticos en las organizaciones. Todas las organizaciones generan grupos internos formados por sus propios miembros, y grupos externos de no miembros. El dilema moral se manifiesta en que la defensa de la hermandad interna rompe necesariamente con una hermandad más amplia.

Al crecer las organizaciones y ser más poderosas hay una presión creciente por una jerarquía que fije las relaciones y las distribuciones de poder entre las personas. Pero la presencia de tal jerarquía está directamente en conflicto con la idea moral de igualdad. Se tiende a producir una sociedad aristocrática, altamente estratificada,



basada en el status. La democracia política es un intento para vencer este dilema moral haciendo a la gente de la cima dependientes del deseo del pueblo. Por otra parte, los ideales de amor entran en constante conflicto con las necesidades de la vida organizacional. Las relaciones se basan en el contrato, el cual demanda como única virtud la integridad.

**Kenneth Boulding.**



Asimismo, otro conflicto se da entre el interés de las organizaciones y el interés de la sociedad en su conjunto. Boulding dice que una excusa usual para perseguir intereses particulares es que unos están actuando como contraparte de otros intereses. La amenaza de la sociedad reside en el hecho de que ciertos intereses particulares llegan a ser lo suficientemente poderosos para demandar y recibir protección privilegiada.

El meollo de la conducta ética es actuar para los intereses generales. El problema es prevenir que las organizaciones, en su afán de sobrevivir, no satisfagan los fines y necesidades de la sociedad. Esto debe ser hecho sin usar la coerción. La acción en el interés general es un ideal que es difícil de obtener y se necesitará de un meca-

nismo que ajuste continuamente lo real al ideal. Este mecanismo ha sido el mercado, pero la revolución organizacional ha superimpuesto los monopolios y los grandes grupos económicos sobre la economía de mercado. Por lo tanto, es necesario una economía de mercado gobernada con base en los principios de representación política, por lo cual un individuo sea responsable de sus acciones en relación a los demás, esto es, un cambio en el mecanismo de ajuste del mercado hacia la representación.

Boulding dice que la operación de la democracia social es la mejor aproximación a este ideal. MTMP

**BRECHT, ARNOLD** (1884- ) Alemán.

Obras: *El Federalismo Europeo: La Alternativa Democrática. El fin de la República Alemana. Federalismo y Regionalismo en Alemania: La División de Prusia. Democracia: Cambio en la Teoría. Teoría Política.*

Para Brecht, el estudio de la política, a diferencia del arte práctico de la misma, constituye una disciplina científica. En principio, no hay nada que se oponga a la aplicación del método científico en los fenómenos políticos. En consecuencia, la tarea propia de la Ciencia Política, consiste en proporcionar las bases teóricas que permitan un más amplio desenvolvimiento científico, en virtud del cual alcancemos sólidos conocimientos aplicables al dominio del arte práctico de la política.

Aunque Brecht insiste en la necesidad de atenerse rigurosamente a las reglas del procedimiento científico, admite el empleo de la intuición y de la especulación en la formulación inicial de aquellos conceptos que sean potencialmente relevantes. La distinción que formula entre el “Contexto del descubrimiento” y el “Contexto de la justificación”, es, en cierto modo, equivalente a la de Reinchenbach (*The Rise of Scientific Philosophy*), el cual acepta que las reglas de justificación, sólo tienen sentido en este último contexto.

Brecht acude al concepto de justificación científica para aplicar la doctrina del relativismo axiológico científico. (S. V. R. —Scientific Value Relativism—). La esencia del S. V. R. es, los valores últimos no pueden ser objeto de comprobación científica. Aunque, de acuerdo con el S. V. R., los juicios de valor no pueden comprobarse científicamente, no debe deducirse de ellos, que el S. V. R. haya de conducir al tipo de relativismo general, implícito en el darwinismo social, en el marxismo y en el positivismo jurídico. El análisis lógico empírico aclara valores y objetivos, identifica riesgos y consecuencias y establece métodos eficaces para la acción. También puede, a partir de un conjunto de alternativas, mostrar qué probabilidades y posibilidades son accesibles y cuáles no.

Brecht es el defensor del relativismo axiológico científico, en contra del derro-tismo relativista, ya que un conjunto de valores compartidos culturalmente, puede proporcionar una norma universal. RVA

**BROWN, WILFRED** (1908- ) Norteamericano.

*Obras: Exploración en la Dirección, Organización, Trabajo Operacional y Trabajo del Especialista, etc.*

Sus ideas se derivan de sus experiencias como director. Argumenta que la ausencia de un lenguaje, de conceptos y de una teoría general de la dirección, son un serio impedimento a la eficiencia de la industria. Por lo tanto, aspira a clarificarlo que él cree que sucede en las organizaciones.

Rompe con el tipo. de análisis iniciado por Fayol, que describe a la administración como una mezcla de elementos tales como previsión, planeación y organización. Su principio fundamental es que un reconocimiento consciente de los sistemas sociales promoverá una buena dirección.

Brown procede a distinguir tres clases de sistemas sociales cuyas estructuras unidas constituyen la organización de una compañía: el sistema ejecutivo, el sistema representativo y el sistema legislativo.

El sistema ejecutivo es la estructura de roles referidos a la carta de organización o jerarquía.

El sistema representativo transmite los puntos de vista y sentimientos de los subordinados a superiores; aunque puede no haber un reconocimiento explícito de este sistema.

El sistema legislativo es la interacción de cuatro sistemas de roles: a) accionistas y directores; b) la clientela; c) el sistema representativo, y d) el sistema ejecutivo. Cada uno de estos sistemas de roles tiene un poder considerable que circunscribe le que la compañía puede hacer y su interacción norma, en efecto, lo que se hace.

Desde el punto de vista de Brown, todos los negocios tienen tres funciones: desarrollo, producción y ventas. Por otra parte, considera que todos los negocios implican una manera de actividad, una técnica y un desglose de actividades, seleccionado, cuantificado y con un tiempo determinado para operaciones particulares. En consecuencia, las actividades de desarrollo, producción y ventas tienen tres posibles dimensiones de trabajo especializado: a) un aspecto de personal —organización y personal—, b) un aspecto técnico, y c) un programático. Las especialidades surgen en todos los aspectos.

En otro trabajo, Brown se interesa más en los sistemas de remuneración que en la organización; considera que las relaciones director-trabajador son distintas según se pague a destajo o por tiempo. El rol directivo pleno debe incluir el conocimiento de los subordinados, su desempeño y la responsabilidad del mismo, así como la decisión de si son o no aceptables para los roles requeridos. La relación plena director-subordinado existe cuando a los subordinados se les asigna una conducta total y ellos están conscientes de su responsabilidad hacia el directivo. Por lo tanto, los sistemas de incentivos y la remuneración por tiempo, pueden cambiar negativamente los roles y la conducta.

La originalidad de Brown como escritor sobre la dirección es el uso de conceptos de estructura y rol; su insistencia en utilizarlos lo lleva a concluir que una organización efectiva está en función del trabajo a hacer y los recursos y técnicas disponibles para hacerlo. MTMP

**BRYCE, JAMES** (1838-1922) Inglés.

Obras: *El Sacro Imperio Romano, La Comunidad Americana, Estudios en Historia y Jurisprudencia y Democracia Moderna.*

Bryce contribuyó a establecer la terminología de las actitudes políticas y de la Ciencia Política norteamericana, por varios decenios.

Bryce no tenía tanta fe en la democracia popular directa como la tuvieron algunos progresistas; por instinto era moderado, lo mismo en sus entusiasmos que en sus temores. Pero su confianza en la bondad fundamental de la población estadounidense (o al menos en la representada entonces por una mayoría anglosajona), implicaba una fe en el gobierno directo popular, que los progresistas se encargarían de realizar, del mismo modo que sus censuras reformistas a la política de camarillas encontraron eco a lo largo de la “edad de la Reforma”.

Su impacto en la Ciencia Política teórica no fue menos fuerte cuando se escribieron otros textos sobre el sistema constitucional norteamericano copiándose a Bryce; en ellos estaba presente su preocupación por las instituciones, más que por las fuerzas sociales subyacentes; su idea era de que lo político podía y debía separarse tajantemente de la esfera administrativa y gubernamental, así como que el comportamiento político era algo que había que lamentar y reformar, no estudiar o tolerar.

Mantuvo invariablemente la idea de que la democracia no tiene nada que ver con la igualdad económica; ignoró la base grupal de la política. Continuó haciendo hincapié en reformas tales como la abolición del sistema existente para el nombramiento de los funcionarios y, propuso como principal remedio para los males de la democracia, una segunda cámara legislativa perfeccionada. RVA

## BURGUESÍA

Originalmente se refería a los habitantes del burgo medieval o al pueblo que ocupaba una posición económica y socialmente intermedia entre la nobleza y los campesinos; con el tiempo la palabra francesa bourgeoisie se convirtió en sinónimo de “clase media” y fue aplicada para referirse a muchos valores que se adjudican a esa clase. Con el desarrollo de la sociedad industrial en la Europa Occidental durante los siglos XVIII y XIX, el término se identificó al capitalismo y con la clase industrial ascendente que era propietaria o controlaba la mayoría de los medios de producción y distribución. En la terminología marxista, es un sinónimo de clase capitalista y es vista como contradictoria a los intereses y aspiraciones del proletariado o clase trabajadora en cualquier sociedad. ABD

**BURKE, EDMUND** (1729-1797) Nació en Dublín (Irlanda).

obras: *Reflexiones sobre la Revolución de Francia, Pensamientos sobre la Mendicidad, Una investigación filosófica del origen de nuestras ideas de lo sublime y de lo bello.*

Todos los escritos y discursos de Burke están impregnados de aversión hacia el razonamiento especulativo. La política y la moral, según gustaba de señalar muy a menudo, eran cuestiones de prudencia y de viabilidad. Si nos empeñamos en imponer la sencilla perfección de un ideal lógico a una realidad compleja e imperfecta, sólo lograremos destruir por igual lo que de bueno ya existe y las mejoras limitadas que la situación permite. Los principios morales deben adaptarse a los sentimientos y las emociones de cada pueblo, a sus encontrados intereses, al marco de sus instituciones interdependientes, a las complejas realidades de cada circunstancia. Para enrollar en una madeja todas estas hebras le hace falta al político un toque de sentido artístico, un acto de creación que constituye algo más que la aplicación de una aritmética moral. Es, por tanto, destructora toda crítica que remita a un ideal abstracto, siempre y cuando no pueda ponerse en práctica una mejora efectiva.

En las cuestiones que no afectan al orden social, el criterio de Burke discrepa mucho más de los principios *tories*. Sobre todo en el ámbito de la teoría económica, respecto de la cual prácticamente comparte la avanzada postura que mantenía Adam Smith. De cara a la economía, Burke concebía que el orden pudiera definirse por entero en términos de libertad individual: libre cambio, libre competencia y recompensa al trabajo y al ahorro. Dado un sistema de capitalismo competitivo. Dios y la naturaleza guían a los hombres lo quieran o no, en la prosecución de sus propios intereses egoístas, a relacionar el bien de todos con el éxito individual de cada uno

de ellos. Al igual que la nobleza era el alma del orden social, la libertad es el resorte vital de la energía económica y la clave de la prosperidad nacional.

El cometido del buen gobierno es combinar ambos principios, ofrecer libertad unida al orden (según la expresión que Burke aplicaba al sistema inglés). En términos generales, Burke hacía de la autoridad política la depositarla responsable de una confianza otorgada por la comunidad a sus dirigentes para que la encaminen al bien común. Pero, en concreto, esto obligaba a: 1) satisfacer y ampliar los intereses tradicionales de la nación; 2) mantenerse fiel a las normas jurídicas, respetando los derechos prescriptivos de los ciudadanos y ampliando con prudencia las libertades políticas; 3) atender de manera equilibrada a los intereses de la tierra y a los del comercio, bajo la dirección de la aristocracia; 4) ir instituyendo un gobierno mixto, compuesto de un poder legislativo electivo y una monarquía hereditaria.

La monarquía es la institución clave del orden político, pues, según Burke, es el objeto natural de la obediencia y el respeto político; el símbolo de la continuidad nacional. Aunque bastan estas características para hacer de la monarquía una condición fundamental del buen gobierno, el significado último de aquella reside en su capacidad de dar lugar, por sí misma, a la constitución de un gobierno mixto y equilibrado. El principio de la continuidad hereditaria garantiza la sucesión pacífica en el trono; para Burke, este mismo principio pasa a ser, asimismo, la garantía de los derechos heredados por los ciudadanos. Cuando tales derechos son violados, la comunidad oprimida puede revocar su confianza mediante una revolución política. Tal revocación sólo se justifica cuando los abusos sean prolongados y graves, no haya esperanza de mejora, y se lleven a cabo de modo tan opresivo que no quepa aplazamiento alguno, no habiendo otra mejor alternativa que la revolución.

Al sintetizar de este modo los principios políticos de los *whigs* y los *tories*, Burke expresaba opiniones que muchos contemporáneos suyos compartían. RVA

**BURNHAM, JAMES** (1905- ) Norteamericano.

Obras: *La Revolución de los Directores, etc.*

Su tesis es que a la declinación de la forma capitalista de la sociedad sigue no el socialismo marxista, sino la sociedad de los directores. La revolución de los directores está teniendo lugar, no a través de la violencia, pero sí mediante una transición durante un período de tiempo.

El capitalismo es incapaz de afrontar las masas de desempleados, la depresión agrícola permanente y el rápido crecimiento de la deuda pública y privada. Asimismo, sus ideologías principales —del individualismo, derechos de propiedad e iniciativa

privada—, ya no son aceptadas por las masas. Pero tampoco lo anterior significa que el socialismo sea la consecuencia inevitable, ya que los partidos marxistas aún son insignificantes como fuerza política; la clase trabajadora declina en tamaño y poder, y su aplicación en Rusia, no ha hecho posible una sociedad sin clases, ni ha evitado el surgimiento de otra clase gobernante ni promovido el control de los trabajadores. Tampoco esto significa que Rusia haya regresado al capitalismo.

Lo que sucede en Rusia, como en todo el mundo, es un movimiento hacia una sociedad de directores, los cuales son dominantes, tienen poder y privilegios, controlan los medios de producción y tienen preferencia en la distribución de recompensas. En suma, los directores serán la nueva clase gobernante. Desde luego, esto no implica que los directores ocuparán los puestos políticos, sino que el poder real se encontrará en las manos de los directores.

Para definir quiénes son los directores dio cuatro tipos, con diferentes funciones: accionistas, cuya relación con la compañía es completamente pasiva; financieros, capitalistas que están interesados en los aspectos financieros independientemente de lo que hace la compañía; ejecutivos, que guían a la compañía, vigilan sus utilidades y sus precios; y los directores que tienen a su cargo los procesos técnicos de producción, organizan hombres, materiales y equipos y quienes desarrollan el conocimiento que cada vez se vuelve más indispensable. De todos, sólo estos últimos son necesarios y vitales en el proceso de producción. Esto ha quedado demostrado tanto en las empresas de propiedad estatal como en las empresas privadas, pues cada vez son más ellos quienes instrumentan la producción, delegan en otros la supervisión de la producción y ejercen el control a través de medidas financieras.

Burnham enfatiza la confianza en sí mismos de los directores, y los compara con los banqueros, propietarios, trabajadores, granjeros y comerciantes, pero la confianza de los directores está basada en la fortaleza de su posición. En las sociedades directivas no hay distinción estricta entre política y economía; en el Estado, en las comisiones, en los comités, en las oficinas administrativas, directores y burócratas se unen. Las reglas, regulaciones y leyes son formuladas recientemente por estos cuerpos interconectados. De esta forma, en muchas naciones la soberanía está cambiando gradualmente, del parlamento a las oficinas administrativas. En tal economía, los directores ejercerán el poder ocupando las posiciones de direcciones claves. Pero su recompensa preferida será menos la riqueza y la propiedad, y más el status dentro de la estructura política económica. También vio que las ideologías directivas reemplazarán a las ideologías capitalistas individualistas. La fuerza estará en el Estado, en la gente, en la raza, en la planeación más bien que en la libertad, en el trabajo más bien que en la oportunidad, en el deber y en el orden más que en los derechos naturales.

M'TMP

**BURNS, TOM** (1913- ) Inglés.

*La industria en una nueva época. Sobre la pluralidad de los sistemas sociales y La dirección de la innovación.*

Ha estudiado particularmente los diferentes tipos de organización, sus efectos en los patrones de la organización y en las actividades de los administradores. También ha explorado la relevancia de las diferentes formas de organización en condiciones cambiantes, en particular, el impacto de las innovaciones técnicas.

Describe dos tipos ideales de organización administrativa:

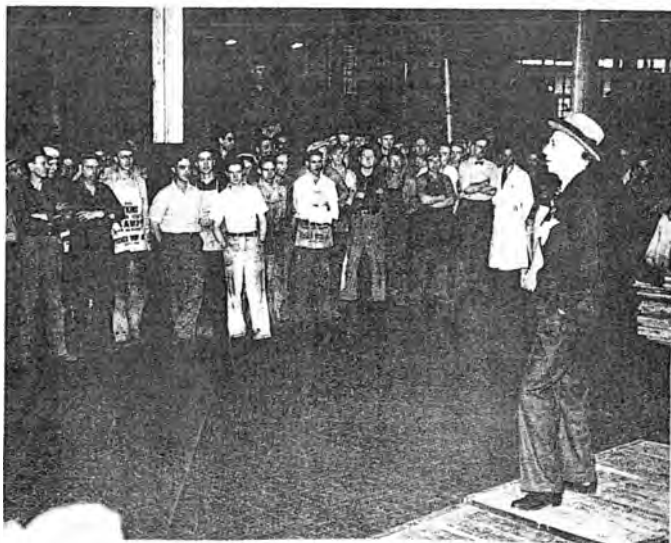
1. *El tipo mecánico*, está adaptado a condiciones relativamente estables. En él los problemas y tareas de la dirección son desglosadas conforme a la especialización, en la que cada individuo realiza las tareas asignadas y precisamente definidas. Hay una jerarquía clara de control y la responsabilidad del conocimiento total, así como la coordinación, descansan exclusivamente en la cúspide de la jerarquía. La comunicación y la interacción verticales son enfatizadas. Hay gran insistencia en la relación superiores y subordinados. Este sistema corresponde al Racional-Legal de burocracia de Max Weber.

2. *El tipo orgánico*. Se adapta a las condiciones inestables cuando problemas nuevos y no familiares que se originan continuamente, no pueden ser desglosados y distribuidos entre los roles especializados existentes. Por lo tanto, hay un ajuste y redefinición continuas de tareas individuales y se enfatiza la contribución, más que la naturaleza respectiva del conocimiento especializado. La interacción y la comunicación pueden ocurrir en cualquier nivel según lo requiera el proceso, y se genera un alto grado de acuerdo general con los objetivos de la organización; más que órdenes, se comunican información y consejos especializados.

Según Burns, los sistemas patológicos constituyen reacciones de las organizaciones mecánicas para afrontar nuevos problemas de cambio, innovación e incertidumbre, en tanto que aseguran la estructura burocrática formal. Describe entonces, tres tipos de estas reacciones: el sistema de “figuras ambiguas”, que se origina por una sobrecarga de trabajo en los puestos superiores debido a la necesidad de consultas frecuentes por la aparición de situaciones nuevas que crean jerarquía oficial y una no oficial. El segundo es la “jungla mecanicista”, originado por la creación de ramas burocráticas para solucionar problemas de comunicación, de modo que los nuevos departamentos sobreviven sólo si perpetúan estas dificultades. El tercero y último, es el “superpersonal” o “sistema de comité”, que consiste en la manera tradicional de tratar problemas temporales que no pueden solucionarse de manera individual sin desequilibrar el balance del poder; sin embargo, también es ineficiente y constituye un rasgo típico de la administración gubernamental ineficaz.



Conforme a Burns, para entender el funcionamiento organizacional, hay que considerar tres sistemas sociales. El primero es el sistema formal de autoridad, derivado de los fines de la organización, su tecnología y sus esfuerzos para afrontar su medio ambiente. Este es un sistema abierto, en términos de que toda discusión acerca de la toma de decisiones tiene lugar. El segundo, es el llamado de carrera donde las decisiones tomadas en la estructura afectan expectativas diferentes de la carrera de los miembros. El tercero, es el sistema político, es decir, el sistema de relaciones que compiten y cooperan por el poder. Es ingenuo considerar a la organización como un sistema unitario identificado con el sistema formal, y cualquier cambio que suceda debe ser aceptado en términos de la estructura de carrera y la estructura política. Esto fuerza a cambiar de una organización mecánica a una estructura orgánica administrativa que tiene implicación en la estructura de carrera y en el sistema de poder. MTMP



Burns ha explorado la relevancia de las diferentes formas de organización.

Burocracia en un país desarrollado.



# BUROCRACIA

Por María Teresa Moheno Peralta

La palabra burocracia es de origen reciente. El término “bureau” que se utilizó, inicialmente, para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, se enlazó después con un subfijo que significaba regla de gobierno, probablemente en el curso de las luchas contra el absolutismo que precedieron a la Revolución Francesa. Durante el siglo XIX, el uso peyorativo del término se extendió a diversos países europeos, en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas la emplearon para desacreditar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos. Desde entonces, esta significación peyorativa se ha generalizado, en el sentido de que cualquier crítica dirigida contra organizaciones complejas incapaces de asignar claramente la responsabilidad, contra las normas rígidas y los procedimientos rutinarios aplicados sin la debida consideración del caso concreto, contra los funcionarios torpes o la lentitud e incompetencia, contra los directivos conflictivos y la duplicación del esfuerzo o contra la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos, ha tendido a utilizar este término, sea cual fuere el partido o creencia política de quien lo haga.

## Antecedentes

La burocracia es una de las instituciones gubernamentales más antiguas; quizá se originó hace más de dos mil años. Desde esa época se pueden encontrar burocracias altamente desarrolladas, como serían las de los imperios chino y egipcio; en éstos las burocracias desempeñaban un papel político básico, llegando en ocasiones a tener cierta autonomía, frente a los gobernantes o a los estratos sociales más destacados.

Sin embargo, el antecedente reciente de la moderna burocracia puede hacerse remontar a las cortes reales a principios de la alta edad media, formadas en parte por vasallos que integraban el séquito militar del gobernante y realizaban funciones administrativas para su servicio. Los

gobernantes emplearon a estos vasallos —funcionarios— en los diversos cargos de la corte real (entre otros, los encargados de la organización y superintendencia de abastecimientos, recursos financieros, vestido, caballos, comunicaciones, escritos y documentos, etc. ). Durante algún tiempo la corte real viajó de un lugar a otro dirigiendo los asuntos del reino, administrando y recaudando los impuestos debidos al gobernante. Empero, con el tiempo se produjo una separación, por lo que se refiere al personal y a la ubicación, entre los cargos de la casa del rey y los correspondientes cargos del gobierno.

Desde un punto de vista organizativo, este proceso fue en parte consecuencia de la importancia y complejidad de los asuntos del gobierno. Al ensancharse el territorio gobernado y aumentar la variedad de los asuntos, las casas de los reyes y de los príncipes aumentaron de tamaño, pues tenían que proveer de alojamiento, comida y vestido, no sólo a los funcionarios del gobernante, sino también a los miembros de su familia, y a sus vasallos y criados privados. Después, los cuerpos de funcionarios llegaron a ser demasiado numerosos para mantenerlos de este modo; y entonces los funcionarios comenzaron a vivir en casas propias y a ser pagados en metálico, en vez de en especie. El servicio a un gobernante a través de un cargo en el que se unían funciones cortesanas y responsabilidades oficiales, pronto significó dignidad y prestigio social para el titular, con independencia de que poseyese o no, originalmente, un título aristocrático. Todos los funcionarios reales llegaron a formar la baja nobleza, en contraste con la alta nobleza, investida para un ejercicio autónomo de la autoridad sobre una base hereditaria. Sin embargo, la línea divisoria no era clara ni estable, de manera que los altos funcionarios reales utilizaban sus puestos para independizarse cada vez más del gobernante en la dirección de los asuntos del gobierno y para su propio provecho. Este anhelo de los funcionarios superiores por una mayor independencia se veía apoyado, por otra parte, en las exigencias de la opinión pública en favor de una mayor estabilidad y de procedimientos administrativos más asequibles.

La feudalización y la venalización del cargo público facilitaron la subdivisión y segregación de las cortes, ya que representaron un distanciamiento del sistema de servicio personal al señor. No obstante, ninguno de ambos fenómenos contribuyeron por mucho tiempo o de manera inequívoca al proceso de burocratización, ya que cada uno de ellos representaba un tipo de apropiación privada del cargo público. En consecuencia,

los gobernantes europeos recurrieron pronto al empleo de clérigos, con el fin de obtener los servicios de personas de confianza que poseyeran cualidades útiles para el trabajo administrativo. Por razón de su celibato, los miembros del clero no tenían interés directo en usar de su posición para aumentar un patrimonio familiar y, desde este punto de vista, merecían mayor confianza que los aristócratas terratenientes o que los hombres de dinero. Por otra parte, en todos los conflictos entre los señores y la iglesia, la subordinación de los clérigos a la autoridad eclesiástica comprometía su lealtad como servidores reales. Así pues, hacia fines del siglo XV, los clérigos fueron en su mayoría reemplazados por seculares educados en la universidad, como juristas y humanistas, proceso asociado en el continente con la recepción del derecho romano.

El empleo de seculares especializados introdujo o aumentó en gran manera la práctica del empleo público como relación contractual basada en unas condiciones estipuladas de servicio, a cambio de un salario, y susceptibles de cancelación por cualquiera de las partes. Esto representó evidentemente un paso hacia adelante en el proceso de burocratización.

La subdivisión de funciones en el servicio a un señor, la eventual separación de los funcionarios de la corte, el empleo de juristas de formación universitaria y la transformación de los interventores militares en funcionarios civiles, son algunos antecedentes de la moderna burocracia. Durante el siglo XIX, estos precedentes desembocaron en una regularización de la función pública bastante próxima al tipo ideal definido por Max Weber. En la Europa continental, los funcionarios del gobierno desempeñaron un papel importante en este proceso, en un esfuerzo por aumentar la seguridad, la remuneración y el prestigio social de su posición. La independencia e imparcialidad de los funcionarios de la administración fue también un objetivo político de los grupos que pretendían disminuir las prerrogativas regias y oponerse al acceso privilegiado a la función pública.

En Francia, la burocratización había recibido ya un gran impulso con el absolutismo real y, cuando la revolución hizo desaparecer los poderes intermediarios y la monarquía, el sistema nacional de administración que fue instituido, amplió las medidas burocráticas del antiguo régimen.

En Inglaterra, por otra parte, el temprano desarrollo burocrático había sido detenido con el derrocamiento del absolutismo real, que fue seguido de un período durante el cual prevaleció la apropiación privada

de los cargos públicos. A fines del siglo XVIII se establecieron algunas reformas que ponían freno a la directa explotación financiera de los cargos públicos y que exigían a los funcionarios la ejecución personal de las obligaciones públicas; durante el decenio de 1830, se trató de establecer, sin éxito, un sistema de exámenes para el ingreso en la función pública. La reforma administrativa fue efectiva sólo en la medida en que formaba parte de movimientos en pro de una reforma política que suponían un ataque contra la identificación del cargo con la familia y la propiedad. Iniciados en la práctica con la Poor Land Amendment Act (1834) y con la centralización administrativa promovida por Edwin Chadwick, las reformas administrativas se extendieron a los funcionarios sobre las bases prescritas por el informe Northcote-Trevelyan (1853). La selección mediante concurso y el ascenso por méritos fueron instituidos posteriormente por la ordenanza de Gladstone de 1870. La burocratización inglesa fue, por consiguiente, en parte, una manifestación de la creciente influencia de las doctrinas igualitarias, y en parte, una manifestación del deseo de liberar al servicio público de los lazos que le unían a los privilegios familiares y políticos, en un tiempo en que los servicios y controles del gobierno se habían extendido rápidamente para enfrentarse a los problemas de la sociedad industrial.

Resumiendo, se puede decir que el denominador común de la burocratización es la superación, en el curso de largos y diversos procesos, de la anterior interrelación del cargo público con las prerrogativas familiares y de la identificación de cargo público y propiedad privada, gracias al nacimiento del Estado Nacional, en el cual los funcionarios públicos administran “una organización de servicios para la protección de los derechos y la ejecución de los deberes”.

Aunque los principios que deben regir estas funciones públicas son, a menudo, objeto de discusión, la relativa neutralización de la función pública y, por consiguiente, la corrupción de los administradores como empleados a los que se confía un cargo, se debe quizá en último término al hecho de que se generaliza la opinión de que el gobierno no debe estar a merced de ninguno de los individuos o grupos que contienden en la arena política. En este punto, tocamos uno de los problemas de la actualidad. ¿Debe o no estar politizada la burocracia?

### **La Politización de la Burocracia**

El concepto de despolitización es simple. Los políticos deben mandar y los burócratas acatar y cumplir. Las oficinas de los políticos deben

estar compuestas por miembros que se han destacado en la arena política y las oficinas burocráticas deben de contar con miembros seleccionados de la arena burocrática. Se dice, asimismo, que el político debe de ser juzgado por el electorado, y el burócrata por su supervisor. El puesto político debe tener un tiempo límite y estar sujeto a elecciones frecuentes; el burocrático debe ser ilimitado en el tiempo y sujeto a una buena conducta. Por otro lado, se afirma que la burocracia pública debe ser un servicio de carrera, provista de personal experto y abierta a todos los ciudadanos calificados para ello. Los burócratas no deben ser parciales políticamente, y participar en actividades políticas. Como compensación a la restricción de sus derechos civiles, deben de estar amparados de la crítica externa.

En conclusión, los oficiales públicos obedecen a sus amos políticos y deben de dejar fuera sus preferencias, ya que son entes anónimos, simples instrumentos; profesionales haciendo su deber. Como expertos llevan los detalles administrativos y aguardan las decisiones políticas. Cabe señalar que la separación de ambas carreras ha sido institucionalizada (en muchos países) a través de medios legales y prohibiciones constitucionales.

A pesar de lo anterior, en otros países la despolitización de la burocracia ha sido rechazada, ya que se le considera indeseable e impracticable, pues el oficial público al estar relacionado con la asesoría y la ejecución de las políticas, tiene una participación política y como tal hay que verla. De hecho la politización parece estar fundamentada en que:

- a) Las decisiones políticas pueden ser saboteadas o ignoradas por la burocracia.
- b) Los cambios políticos son acompañados generalmente por un cambio en los lineamientos, lo cual rompe la cadena uniforme del gobierno.
- c) La rutinización dentro de la burocracia pública, afecta las actividades —a través del sistema político—del gobierno y de los servicios públicos.

Si bien, al estar garantizada la neutralidad en la burocracia, se logra la permanencia, continuidad y profesionalismo, empero, no son causas suficientes para dejar de lado otras consideraciones, como serían el sistema político y la sociedad, pues la burocracia neutral puede ser dema-

siado conservadora para una sociedad dinámica y su rutina característica puede obstruir un cambio de la política pública en una época de crisis, la cual demanda una acción no usual y requiere de una flexibilidad muy amplia.

Por otra parte, el poder de la burocracia se deriva de la transformación del medio ambiente cultural, de la consecución de metas, de la forma de emplear la tecnología y de los arreglos que logra entre los grupos y clases sociales que en muchas ocasiones buscan metas contradictorias.

Desde este punto de vista, la burocracia es más que un instrumento neutral, ya que:

- a) Los oficiales públicos componen los discursos políticos y a veces hablan en representación de sus jefes políticos.
- b) Participan en la toma de decisiones gubernamentales.
- c) Aconsejan a los líderes y son consultados para elaborar sus estrategias.
- d) Manipulan la información.
- e) Explican las políticas gubernamentales.
- f) Participan en la planeación de procesos que determinan los objetivos políticos.
- g) Juzgan las reacciones políticas, etc.

En consecuencia, la ausencia completa de politización en la burocracia sólo ocurre en un sistema de esclavos o con personas anormales. Tomando en consideración que las personas son libres de entrar o dejar la burocracia pública y que su estilo de vida es similar al de otras personas, lo único peculiar es la naturaleza de sus empleos. La neutralidad estricta puede ser analizada desde tres ángulos diferentes:

- 1) El grado de abstinencia política de los oficiales:
  - a) No participación en actividades políticas públicas.
  - b) No participación en mítines políticos.
  - c) No ser miembros activos en la política.



- 2) Tipo de influencia personal ejercida en el trabajo:
  - a) Apatía política.
  - b) Apoyo político a líderes y programas.
  - c) Usurpación política.
  
- 3) Interferencia de los líderes políticos en el sistema de méritos y éticas profesionales:
  - a) Burocracia autorregulada.
  - b) Tratamientos diferentes a conductas erradas.
  - c) Conformidad política en los altos oficiales; la promoción depende —entonces— de la compatibilidad con los jefes políticos.
  - d) Nombramientos políticos; admisión basada en las codificaciones políticas combinadas con el sistema de méritos.
  - e) Sistema de recompensa; la dimensión del sistema depende de las fortunas políticas de los jefes.
  - f) Acuerdos políticos con las bases, con purgas de aquellos que sean sospechosos de ser oponentes o neutrales.

Una creciente interferencia política con el sistema autorregulado de méritos eventualmente hace desaparecer cualquier distinción entre las carreras política y la burocrática.

Finalmente se puede afirmar que el hecho de que una burocracia sea más politizada que otra, no significa que un Estado sea mejor o peor que otro.

### **Concepción Marxista de la Burocracia.**

En términos generales, Marx y Engels, y más tarde la literatura marxista en general, admiten que la burocracia ha tenido un papel histórico positivo en la lucha del Estado absolutista contra los estamentos y corporaciones, y por tanto, en la transición hacia la sociedad burguesa capitalista o, dicho de otro modo, que fue un agente positivo del desarrollo histórico.

Dentro de la sociedad burguesa es capaz de lograr una amplia autonomía, que incluso se aproxima a la independencia, cuando las clases sociales son lo bastante débiles para controlar directamente al Estado o cuando ninguna de ellas puede afirmar su dominación sobre las demás, pues en este caso el Estado, a través de la burocracia, actúa como una especie de árbitro entre ellas: tal es uno de los rasgos esenciales del bonapartismo. Pero, en cambio, no sucede así cuando la sociedad capitalista se encuentra plenamente desarrollada, pues en este caso el Estado y, consecuentemente, la burocracia, están bajo el dominio de una clase.

Puede generalizarse el pensamiento de Marx y Engels en este punto, afirmando que existe una relación inversa entre la fortaleza de los estratos y grupos espontáneos de la sociedad, es decir, generados por su propia dialéctica, y la autonomía y fortaleza de la burocracia; de modo que, cuanto menos inmanentemente esté estructurada una sociedad, tanto mayor será el poder de la burocracia. Este tipo de relación, aunque no formulada exactamente por Marx, pero sí latente en sus escritos, ha servido para explicar histórica y sociológicamente la burocratización del socialismo soviético.

El ataque marxista más profundo sobre la burocracia es el que se desarrolla en la Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel. Según Marx, es cierta la proposición de Hegel de que la burocracia tiene como supuesto la separación entre los intereses universales y los intereses particulares. La burocracia se muestra, en principio, servidora de los intereses del Estado, más aún, “como el Estado devenido realidad” frente a los intereses de las corporaciones en las que se configura la sociedad civil, es decir, frente a entidades destinadas a defender los intereses comunes de sus miembros, que son al mismo tiempo intereses particulares frente a los de la sociedad civil en general y frente a los de otras corporaciones. En cuanto que estas corporaciones constituyen una generalidad frente a sus miembros y en cuanto que tienen sus propios órganos de administración y gobierno —por lo que Marx puede definir a la corporación como “la burocracia de la sociedad civil”—, vienen a ser, en cierto modo, un Estado incoado que no llega a ser Estado en el verdadero sentido de la palabra, ya que por su propia constitución y función no pueden rebasar el límite de su particularidad o, si se quiere, de su sectorialidad.

Con arreglo a estos supuestos, la burocracia (en cuanto gestora de los intereses del Estado, es decir, de los intereses universales) y las cor-

poraciones (en cuanto articulaciones de intereses particulares) son en principio, enemigos, y cada uno de ellos trata de afirmarse a costa del otro. Pero tal enemistad no tiene carácter radical, ya que ambos términos son correlativos, es decir, la existencia de cada uno implica la del otro. De un lado, cada corporación, si bien trata de defender su interés particular contra la burocracia, trata no menos de utilizar a la burocracia contra otra corporación, es decir, contra otros intereses particulares. Por otro lado, si la burocracia existe, es precisamente porque la lucha de intereses contrapuestos entre las corporaciones la hace necesaria, de donde es claro que la anulación radical de las corporaciones por parte de la sociedad civil significaría la anulación de la existencia misma de la burocracia. Y si ello fuera así, la burocracia misma trataría de restablecerlas.

En consecuencia, aunque en sus orígenes la burocracia atacó a las corporaciones para abrirse su propio espacio existencial, no es menos cierto que, una vez establecida, si bien reduce o trata de reducir a las corporaciones a mera apariencia, “desea y trata por todos los medios que esa apariencia exista y crea en su propia existencia”, pues, en efecto, cuando algo existe o justifica su existencia por y contra otro, la aniquilación del otro significa la de la propia existencia, la de la propia legitimidad y, por consiguiente, ha de mantener al menos, en apariencia, la existencia del antagonista.

Ahora bien: esta burocracia adversaria de las corporaciones, se constituye a sí misma como una corporación sui generis.

Veamos ahora cuáles son las características y las consecuencias de esta estructuración de la burocracia en corporación en el seno del Estado. En primer lugar, la burocracia es el espíritu formal del Estado, es “el formalismo en el seno del Estado”, pero, dado que la burocracia constituye una corporación, el formalismo se convierte en poder real, en un contenido material, hasta el punto que la verdadera finalidad del Estado se le aparece a la burocracia como una finalidad contra el Estado. “A sus propios ojos, la burocracia hace de sus fines formales su contenido, entra en todas partes en conflicto con los fines reales. Está obligada, pues a dar lo formal como contenido y el contenido como formal. Los fines del Estado se transforman en fines de la burocracia y los fines de la burocracia en fines del Estado”. De esta manera, la realidad es tratada como irreal, con la consecuencia de que toda cosa tiene dos significados: uno real y otro burocrático.

La burocracia se recluta mediante la demostración del saber y el reconocimiento o nombramiento por el soberano, y, por cierto, con grandes analogías, con respecto al sacerdocio. El examen “es reconocimiento del saber cívico como privilegio”, el vínculo entre el saber de la sociedad civil —podríamos decir la cultura no cualificada autoritariamente ni para ejercer autoridad— y el saber estatal o, dicho de otro modo, “el reconocimiento oficial de la transformación del saber profano en saber sagrado” y de un saber que (perfeccionado por el nombramiento del soberano) tiene la función de segregar determinadas personas del conjunto de la sociedad poniéndolas al servicio del Estado y oponiéndolas a la sociedad civil como un poder exterior a ella, tal como hace la Iglesia católica con el clero, abierto ciertamente a todo católico, pero no por eso menos opuesto a los laicos como un poder exterior. Se trata, por cierto, de un saber formal, más aún, formalista e ilusorio, pero que se transforma, no obstante, en poder efectivo, y, en este sentido, “el espíritu burocrático es un espíritu jesuítico, teológico”.

Los burócratas son los jesuitas del Estado y la teología del Estado. Ya desde el acto mismo del examen, la burocracia ordena según la jerarquía del saber —pues, por principio, el examinador sabe más que el examinado—, con la consecuencia de que la autoridad es el principio de su sabiduría y el endiosamiento de la autoridad su sentimiento; tal jerarquía de la sabiduría se mueve dentro de un círculo vicioso, pues “la cúspide confía en el criterio de los círculos inferiores para comprender el detalle y los inferiores confían en el criterio de los superiores para comprender lo general, y así se engañan mutuamente”.

Además, siendo la burocracia “el Estado imaginario junto al Estado real”, resulta que, del mismo modo que “cada cosa tiene una doble significación, una real y otra burocrática”, así hay “un saber real y un saber burocrático” que se vuelve contra el verdadero saber cuando encuentra la oposición de éste.

La burocracia, que está pensada como instrumento del Estado, se apropia para sí del Estado convirtiéndolo en su propiedad privada de tal modo que “el interés general del Estado viene a ser una finalidad privada particular frente a las otras actividades privadas”. Esta privatización tiene varias consecuencias.

En primer lugar, el Estado queda vaciado de contenido propio y no existe más que en forma de corporación burocrática vinculada por la subordinación y la obediencia del proceso de apropiación, el espiritua-

lismo se convierte en sórdido materialismo: “en una caza de los puestos más elevados para hacer carrera”, pues la burocracia supone la transformación de las funciones del Estado en empleos por mediación del sueldo.

En segundo lugar, y también como consecuencia del mismo proceso, “el espíritu general de la burocracia es el secreto, el ‘mysterium’, guardado hacia el interior por la jerarquía y hacia el exterior por su carácter de corporación cerrada”, hasta el punto de que su publicidad se considera como una traición al “mysterium”.

En tercer lugar, su existencia es —diríamos ahora— una existencia alienada, pues para el burócrata “su finalidad radica fuera de él, su existencia es la del buró”.

En cuarto lugar, el burócrata ve al mundo como un simple objeto de su actividad, hace de su voluntad su causa prima, y, por tanto, quiere hacerlo todo, pero dado que per se no tiene contenido, sino que lo recibe de fuera, su existencia consiste en configurar y limitar, en una palabra, en obstaculizar el desarrollo de dicho contenido.

Finalmente, la burocracia, que ayudó al progreso histórico al transformar los estamentos políticos en estamentos sociales, es decir, en clases sin atribuciones políticas especiales, haciendo valer la idea de la unidad del Estado frente a los distintos estados en el Estado, esa misma burocracia queda como único estamento en el sentido medieval de la palabra, ya que con ella “la situación civil y política son inmediatamente idénticas”, oponiéndose a la sociedad civil como estamento privado.

En la Crítica de la Filosofía del Estado..., Marx afirma que la supresión de la burocracia sólo será posible cuando el interés particular y el interés general se identifiquen realmente y no sólo abstractamente, afirmación que lleva implícita la idea de la cancelación del Estado y su disolución en la sociedad civil, siempre que ésta sea capaz de darse a sí misma un orden inmanente que tenga como supuesto unos hombres que en vez de girar en torno a la necesidad, el azar, la dependencia y la lucha entre particularismos estén centrados en sí mismos.

### **Teoría de Max Weber.**

De los autores que han estudiado el fenómeno burocrático, destaca Max Weber; de hecho, sus estudios se consideran “clásicos”. El pasar revista —así sea brevemente— a su teoría, requiere, asimismo, com-

prender las categorías de la dominación expuestas por él. Así, Weber considera que existen tres formas puras o “tipos ideales” de dominación:

- 1) **Dominación carismática.** En ésta, el líder justifica su dominación por medio de su capacidad. La organización administrativa de este tipo es inestable e indeterminada.
- 2) **Dominación tradicional.** La legitimación del poder proviene del pasado, se basa en la costumbre de hacer las cosas.
- 3) **Dominación legal.** Se obedecen las leyes porque han sido establecidas a través de un procedimiento legitimado. La organización administrativa correspondiente a este tipo es la burocrática, que se caracteriza por la creencia en las leyes y en el orden legal.

Para el autor el “tipo más puro de dominación legal, es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, ya que sólo el dirigente de la asociación posee su posición de mando, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de dominio son también de su competencia legal”. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el “tipo ideal”, de funcionarios individuales, los cuales son:

- a) Personalmente libres y se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- b) Los puestos están ordenados en jerarquía administrativa rigurosa y tienen competencias fijadas exactamente.
- c) Los funcionarios se rigen en virtud de un contrato o sea (en principio) sobre la base de libre elección. Poseen una calificación profesional que fundamenta su nombramiento; en el caso más racional, por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
- d) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos; su retribución está graduada primeramente en relación al rango jerárquico, luego, según la responsabilidad del cargo y en general, según el principio del “decoro estamental”.
- e) Ejercen el cargo como su única o principal profesión.

- f) Tienen ante sí, “una carrera” o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios, o por ambas cosas, según el juicio de sus superiores.
- g) Trabajan con separación completa de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, estando sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Según Weber, este orden puede, en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualesquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y a asociaciones políticas o religiosas.

El “tipo ideal” sobre la burocracia lo podemos dividir en:

**Autoridad y Jurisdicciones Oficiales.** La autoridad de los individuos en una burocracia moderna, se basa en el poder específico de la oficina. Tanto el poder como la autoridad y las actividades, se regulan por leyes que están escritas y publicadas. La oficina es permanente, pero no lo son las personas que laboran en ella. La práctica requiere oficiales con atributos tradicionales, por ejemplo: la edad, así como cualidades carismáticas, que sustenten la base de su autoridad; pero en las burocracias modernas, la autoridad tradicional y carismática son reemplazadas por la burocrática, en la que el poder se basa en la autoridad constituida legítimamente, y que reside en la oficina.

**Reglas formales escritas.** La administración burocrática se basa en reglas. Los burócratas tienen como trabajo descubrir el elemento principal en una situación y saber aplicar las reglas apropiadas. Para que el burócrata sea experto en la operación de una oficina, requiere de un entrenamiento especial en el uso de las reglas.

**Impersonalidad.** Las burocracias deben aplicar las reglas de una manera impersonal, sin tomar en cuenta su propio interés.

**Jerarquía de Oficinas.** La organización burocrática es única al establecer la jerarquía en sus oficinas. El poder oficial de cualquiera para vigilar a otro, depende completamente de su posición en la jerarquía oficial, sin tomarse en cuenta el conocimiento personal o la habilidad. En la organización burocrática todas las relaciones son reguladas por las reglas de la jerarquización.

**Servicio de Carrera.** En las burocracias las oficinas se vuelven vocación, requiriéndose entrenamiento especial como profesional; conocimientos y una gran devoción por los problemas de la organización.

Como servidores de carrera, los burócratas son leales, se subordinan a la política del ejecutivo; por ello, reciben un salario que se basa en su rango, tipo de vida, pensión y promesa de promoción basada en la antigüedad.

**Permanencia.** El sistema burocrático tiene un poder que es casi imposible destruir. Se vuelve una institución permanente debido a que provee un servicio continuo, esencial para el mantenimiento del Estado. Las masas dependen de la continuidad de este servicio; sin ello, resultaría el caos. La burocracia sirve a las reglas, pues su objetivo y carácter impersonal aseguran que las reglas no sean capaces de alterar sus metas.

**Secreto.** Todas las burocracias guardan su conocimiento como instituciones en secreto. Pues el conocimiento experto generado a través del trabajo burocrático es su poder. Pueden estar dispuestas a compartir sus secretos con legisladores y grupos de interés, si fuera necesario.

Weber creó su modelo ideal como herramienta para ayudar a los expertos a calificar los diferentes tipos de organización, consideró a la burocracia como su mejor exponente, pues una burocracia altamente desarrollada será técnicamente superior a cualquier tipo de organización. Los elementos de eficiencia serían: precisión, rapidez, no ambigüedad, conocimiento, continuidad, discreción, unidad, subordinación. Estos elementos llegan al punto óptimo en la administración estrictamente burocrática. Weber consideró que la superioridad de la burocracia es técnica, ya que en otros campos tiende a deshumanizarse.

Para el autor, la evolución de la economía monetaria es un requisito de la burocracia, “ya que hay que compensar pecunariamente a los funcionarios”; sin embargo, el desarrollo avanzado de una economía monetaria, no es siempre una condición indispensable para la burocratización. La burocracia como estructura permanente está unida a la presunta existencia de unos ingresos constantes que permitan su sostén.

Weber indicó que “una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la ‘acción comunitaria’ en una



‘acción societal’ organizada racionalmente. Por esto, la burocracia como instrumento de socialización de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático”; pues al igual que una máquina, una burocracia puede ponerse al servicio de muchos amos distintos.

### **Otras Teorías Burocráticas.**

Cuando pasamos de Weber a los autores que recientemente han estudiado la burocracia, los encontramos prestando cada vez más atención a las respuestas imprevistas de los miembros de la organización. Sin negar la proposición esencial de Weber de que la burocracia es más eficiente (con respecto a los objetivos de la jerarquía formal) que las formas alternativas de organización, las investigaciones y análisis de Merton, Selznick y Gouldner han sugerido consecuencias afuncionales de la organización burocrática.

Además, explícitamente en el caso de Gouldner e implícitamente en el de los otros dos autores, se han establecido las hipótesis de que las consecuencias involuntarias al tratar a los individuos como máquinas animan de hecho al uso continuado del modelo de “máquina”.

La estructura general de los sistemas teóricos de los tres autores es muy similar. Utilizan como variable independiente, alguna forma de organización o procedimiento de organización proyectado para controlar las actividades de los miembros de la misma. Demuestran que las consecuencias anticipadas por los jefes de la organización se realizan, pero también otras imprevistas, lo que a su vez refuerza la inclinación a usar el aparato de control.

**Modelo Merton.** El modelo de Robert Merton se ocupa del aprendizaje disfuncional en la organización. Esto empieza cuando la alta jerarquía de una organización demanda mayor control. Desde el punto de vista de los jefes es necesaria una mayor responsabilidad y previsión del comportamiento de los subordinados. Para ello se instituye una serie de procedimientos con el propósito de asegurar una actuación estándar de los miembros y el control que va a la par de los procedimientos, consiste, en su mayor parte, en una comprobación de aquellos para asegurar que todo se sigue según lo previsto.

Tres consecuencias se desprenden con la medida tomada y que tienen relación primero con la confianza, segundo con el comportamiento de

los miembros de la organización, y tercero con las técnicas utilizadas para implantarla.

- a) Hay una reducción de las relaciones personales.
- b) Los participantes intensifican la internalización de las reglas de la organización.
- c) Hay un mayor uso de las jerarquías para la toma de decisiones, con la cual disminuye la capacidad para la investigación de alternativas.

Lo anterior trae como consecuencias el que la conducta de los miembros resulte muy previsible; es decir, el comportamiento se vuelve rígido. Al mismo tiempo, la reducción en las relaciones personales (especialmente con referencia a la competencia interna) facilita el desarrollo de un “espíritu de cuerpo” es decir, los objetivos de la organización, cada vez más, son percibidos como compartidos por los miembros del grupo.

La comunidad que deviene con las medidas tomadas y que es básicamente de fines, intereses y carácter, aumenta la propensión de los individuos de la organización a defenderse entre ellos contra presiones externas; lo que consolida el comportamiento rígido. Ello trae como secuela, dificultades crecientes con los clientes o público de la organización, complicándose la satisfacción de los mismos.

En este conflicto entre “servicio” e “imparcialidad”, como objetivos para las organizaciones públicas, parece basarse una gran cantidad de obras especializadas sobre burocracias públicas.

**Modelo Selznick.** El modelo de Selznick empieza con una demanda de control por parte de las altas autoridades. Como resultado, aumenta la delegación de autoridad; varias consecuencias se desprenden de tal acción, pues como se intentaba, se amplía el adiestramiento en conocimientos especializados; empero, hay resultados no previstos del todo, pues al delegarse la autoridad, la departamentalización se incrementa: con ella se forman subgrupos que internalizan los objetivos de sus respectivos conglomerados, así el contenido de las decisiones de la organización depende cada vez en mayor medida de consideraciones de estrategia interna —se tiene que tomar en cuenta a cada grupo—, lo cual,

en parte, refuerza los objetivos parciales y uno de los efectos es que la capacidad operativa de la organización disminuye. Así, la delegación de autoridad tiene consecuencias previstas, pero también algunas no totalmente deseadas para la realización de los objetivos de la organización, entre ellas, la “feudalización” de la administración.

**Modelo Gouldner.** En el sistema de Gouldner, el uso de reglas generales e impersonales que regulan los procedimientos de trabajo es parte de la respuesta a la demanda de control por la alta jerarquía. Una consecuencia de estas reglas es disminuir la visibilidad de las relaciones de autoridad dentro del grupo.

Gouldner expone que las consecuencias previstas al establecerse las normas se dan efectivamente; que la supervivencia del grupo de trabajo como unidad de operación, aumenta sustancialmente, y en consecuencia, se refuerza el uso de tales normas.

Al mismo tiempo, no obstante, las normas de trabajo proporcionan indicaciones para los miembros de la organización, ya que al definirse el comportamiento inaceptable, aumenta el conocimiento acerca de la conducta mínima aceptable. Cuando coincide con un bajo nivel de entendimiento de los objetivos de la organización, aumenta la disparidad entre los objetivos de la organización y su realización, pues se disminuye la gestión a su mínimo aceptable.

Lo anterior es considerado por los superiores como un fracaso, por lo que se aumenta la supervisión sobre el grupo de trabajo, pero ello, acrecienta la visibilidad de las relaciones de poder, así como el nivel de tensión en el grupo, y por lo tanto, deshace el equilibrio basado originalmente en la institución de normas, con lo que se convierten en reglas de carácter sancionador.

### **Alternativas Postburocráticas.**

Uno de los autores que ha estudiado el fenómeno burocrático, señalando sus limitaciones para los nuevos cambios que se gestan en las organizaciones, ha sido Warren G. Bennis.

Para él existen cuatro amenazas importantes para la burocracia:

- 1) El cambio rápido e inesperado.

- 2) El aumento de tamaño cuando el volumen de las actividades tradicionales de la organización no es suficiente para sustentar el crecimiento o desarrollo.
- 3) Complejidad de la moderna tecnología, que requiere armonizar actividades y personas de competencias muy diversas y muy especializadas.
- 4) Una amenaza básicamente psicológica, que deriva de un cambio en el comportamiento de los gerentes.

Se pueden resumir sus tesis de la siguiente manera:

- a) La burocracia, con su escala de mando rígidamente determinada, está mal adaptada para el cambio rápido, el cual será usual en el futuro.
- b) Aunque en teoría, puede no haber límite natural a la altura de una pirámide burocrática, en la práctica se introduce casi siempre el elemento de la complejidad, cuando la pirámide alcanza gran tamaño.
- c) Un requerimiento creciente de personal con capacidades muy diversas y con alto grado de especialización.
- d) Un nuevo concepto del poder basado en la colaboración y la razón, que reemplaza a un modelo de poder basado en la coerción y la amenaza.
- e) Un nuevo concepto del hombre, que se fundamenta en el conocimiento de sus complejas y cambiantes necesidades, es el que reemplaza a una idea del hombre demasiado simplista, inocente y autómata.

Bennis señala que existen problemas fundamentales que se le plantean a toda organización, los cuales pueden quedar comprendidos en los siguientes rubros:

- 1) **Integración.** El problema es cómo integrar las necesidades individuales con las metas organizacionales. Es el ineludible conflicto entre las necesidades individuales y las demandas de la organización.

- 2) **Influencia Social.** Este es esencialmente un problema de poder y de cómo se distribuye. Muchos factores contribuyen a hacer que sea anticuado el control ejercido por un solo hombre; entre otros son: la ampliación de la base de productos de la industria, los efectos de la nueva tecnología, la extensión de las operaciones internacionales, la separación entre gerencia y propiedad, el desarrollo de los sindicatos y la difusión de la educación general. Se ha erosionado el poder real del jefe en la mayor parte de las organizaciones, incluso cuando ambos, el jefe y la organización, continúan adheridos al concepto más viejo.
- 3) **Colaboración.** Este es el problema de cómo manejar y resolver conflictos entre grupos.
- 4) **Adaptación.** El verdadero golpe de gracia a la burocracia se lo ha dado tanto el turbulento ambiente, como las incorrectas suposiciones de ella, acerca del comportamiento humano.

En la actualidad, a causa sobre todo del progreso de la ciencia, la tecnología y las actividades de investigación y desarrollo, el ambiente organizacional está cambiando rápidamente. Es un ambiente turbulento e imprevisible, y cada vez más hay una profunda interdependencia entre la economía y las otras facetas de la sociedad.

Ante los problemas reseñados, el autor se declara partidario del “desarrollo organizacional” el cual puede ser resumido de la siguiente manera:

El desarrollo organizacional, es una estrategia educativa adoptada para lograr un cambio planeado de la organización que casi siempre se centra sobre los valores, actitudes y relaciones como punto de partida, es vez de orientarse hacia las metas, estructuras y técnicas de la misma.

La segunda característica consiste en que los cambios que se buscan están ligados directamente a la exigencia o demanda que la organización intenta satisfacer.

La tercera es que el desarrollo organizacional se basa en una estrategia educativa que hace hincapié en la importancia del comportamiento experimentado: Así, se usan mucho la retroinformación, el entrenamiento en sensibilización, las reuniones de confrontación y otros métodos basados en experiencias, para generar datos de público conocimiento, que constituyen la base para la planeación y la acción.

La cuarta característica: los agentes de cambio son en su mayoría, pero no exclusivamente, extraños al sistema-cliente.

Quinta característica: el desarrollo organizacional implica una relación cooperativa (de colaboración) entre el agente del cambio y los componentes del sistema.

La sexta característica consiste en que los agentes del cambio comparten una filosofía social, un conjunto de valores referentes al mundo en general y a las organizaciones humanas en particular.

Resumiendo, se puede ejemplificar de la siguiente manera: las diferencias entre el modelo mecánico (tradicional) y el modelo orgánico (desarrollo organizacional).

<i>Sistemas mecánicos</i>	<i>Sistemas orgánicos</i>
Sólo se da importancia a la individual.	Se da importancia a las relaciones dentro de grupos y de éstos con otros.
Relaciones de autoridad-obediencia.	Confianza mutua.
Adhesión rígida a la responsabilidad delegada y dividida.	Interdependencia y responsabilidad compartirla.
Estricta división del trabajo y supervisión jerárquica.	Pertenencia a muchos grupos y las consiguientes responsabilidades.
Centralización de la toma de decisiones.	Responsabilidad y control ampliamente compartidos.
Solución de conflictos por medio de la represión, el arbitraje o la lucha, o las dos cosas a la vez.	Solución de conflictos por medio de la negociación o el proceso de solución de problemas.

Bennis arguye que el valor básico de toda teoría y toda práctica de “desarrollo organizacional” es el elegir a través de una participación de los miembros de la organización y es —abreviando— una estrategia educativa que emplea todos los medios posibles de comportamiento basado en experiencias a fin de lograr más y mejores alternativas organizacionales en un mundo sumamente turbulento.

## **BUROCRACIA, Sociología de la**

La sociología de la burocracia se sitúa en el cruce de dos tradiciones: una tradición que procede de la crítica marxista del Estado y otra que procede del análisis weberiano de la administración. Mientras que la primera tradición pone en primer plano la función política, de la burocracia y su relación con una determinada clase de la sociedad, la segunda da prioridad, por el contrario, a la función de organización de la burocracia y a su neutralidad, puesto que no es más que un instrumento transmisible de una forma social a otra.

### *En Karl Marx*

El análisis que realiza Marx de la burocracia se inscribe en su crítica de la filosofía del Estado de Friedrich Hegel. Este último veía en el Estado la instancia que por encima de las clases unificaba la sociedad e imponía su racionalidad. Para Marx, por el contrario, la burocracia es un cuerpo especial cuya función, en una sociedad dividida en clases, es hacer prevalecer un orden favorable a la clase dominante dictando las normas que legalizan su dominación. Lo más notable, sin embargo, no es esta posición teórica de orden demasiado general para que la sociología pueda juzgarla, sino la descripción empírica que hace Marx del sistema burocrático, “círculo del que nadie puede escapar”. Subraya en él el culto a la autoridad, el reino de la incompetencia (“la cabeza confía a los círculos inferiores la preocupación de comprender los detalles, y los círculos inferiores creen que la cabeza es capaz de comprender lo general, engañándose así mutuamente”), el materialismo sórdido (“es la caza de los puestos más elevados; hay que abrirse camino”), y hasta la afición al misterio, que resulta de la pretensión que tiene la “jerarquía” de ser detentadora de los secretos del Estado.

### *En Max Weber*

El esquema weberiano procede de un tipo de experiencia diferente. En lugar de partir del hecho de la burocracia política, Weber parte del hecho de la multiplicidad de las burocracias. A partir de sus rasgos comunes construye su tipo ideal que se puede resumir así:

— distinción entre la propiedad personal de los directores de la organización y la propiedad de la organización. Muy a menudo los directores de las grandes organizaciones no son sus propietarios;

— el acceso a las funciones no está vinculado a la propiedad; distinción esencial con respecto al Antiguo Régimen, donde numerosos “funcionarios” eran propietarios de sus cargos;



Max Weber.

— el comportamiento de los miembros de las organizaciones burocráticas está sometido a reglas generales dictadas por la organización. Las funciones de los miembros están rigurosamente definidas y especializadas y forman una jerarquía.

De esta definición de la burocracia como tipo neutro de organización social encontramos un eco en lo que escribe Alain Touraine. “Yo llamo burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones están definidos por su situación en una línea jerárquica y, por consiguiente, por una cierta delegación de autoridad. Estas dos características suponen una tercera: la de que las decisiones fundamentales no se toman en el interior de la organización burocrática, que no es más que un sistema de transmisión y de ejecución”.

### *Hoy*

Encontramos huellas de las dos tradiciones en los análisis contemporáneos: por una parte, una corriente que, con autores de ideas políticas frecuentemente contrarias, insiste en el poder de las burocracias, incluso su pretensión de erigirse en clase domi-



nante (B. Rizzi, W. H. White, H. Marcuse, J. K. Galbraith), por otra, un conjunto de investigaciones sobre los efectos de la organización burocrática. El problema en el que entonces se ven enfrentados los sociólogos es el del valor positivo o negativo del funcionamiento burocrático. Los trabajos de Mayo sobre el factor humano en las empresas y los de Robert Merton sobre el hiperconformismo que engendra la disciplina burocrática pusieron en evidencia los límites del modelo racional y la importancia de las disfunciones. Y hacia este tipo de conclusión parece dirigirse actualmente la sociología. Sin embargo, aunque se considera generalmente que el entorpecimiento burocrático es difuncional, el hecho es, como lo hace notar Michel Crozier, que las burocracias, si no para los clientes, sí al menos para sus miembros, son funcionales, puesto que los sustraen a toda arbitrariedad y confieren seguridad. JG

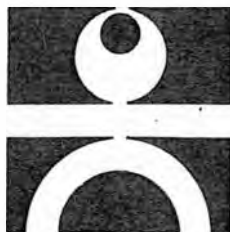
## **BUROCRATISMO**

Exceso de dominio de los burócratas sobre las decisiones políticas. Se ha destacado el poder extraordinario que puede ejercer la Burocracia sobre la Autoridad y sobre la marcha general del país, como consecuencia de su insustituible capacitación técnica. Los políticos tienen que contar con los burócratas, no sólo en la ejecución de sus decisiones, sino incluso en la previa estructuración y reglamentación de las mismas. Los ministros y los miembros del Parlamento dependen en cierta manera de los conocimientos técnicos de los altos funcionarios conseguidos mediante el estudio y corroborados por largos años de experiencia. El problema es complejo. Por de pronto, se exige una gran dosis de fidelidad al Gobierno de turno y de sentido del Bien Público para descartar el riesgo del Burocratismo. Algunos creen que la neutralidad política tendría que ser una de las características de los funcionarios. JG

## **BUROCRATIZACIÓN**

Con este nombre se designan las formalidades —en la mayoría de los casos introducidas de manera intencionada— de las relaciones interhumanas, de los procedimientos, medios de comunicación, distribución de las obligaciones, clasificación de los puestos de trabajo, etc., dentro de una organización. Puede tratarse bien de una pequeña empresa o de una iglesia regional, de unidades militares, de cargos estatales, de un hospital, etc. El término burocratización es empleado muchas veces como juicio estimativo de valor por los que están afectados directamente por ella. En el caso concreto resulta difícil distinguir si ha sido una racionalización o una burocratización lo que se ha producido. Existen investigaciones empíricas (sobre todo en los EE. UU. ) sobre diversas organizaciones en diferentes estadios de su buro-

cratización. Cuando más fácilmente se producen cambios en la organización interna —cambios que son rechazados porque se los considera burocratización—, es sobre todo cuando determinados sujetos de cierta posición han ido creando en el transcurso del tiempo, para su propio bien o el de sus súbditos, unas excepciones, convertidas después casi en derecho consuetudinario, de las normas de la empresa o de otras normas, excepciones que le resultan sospechosas a la dirección suprema de la organización. Aunque la burocratización sea considerada por los directamente afectados como algo desagradable, sin embargo, para los clientes, los miembros, etc., de esta organización puede significar una mayor seguridad jurídica y un mejor servicio. JG



---

## **CABILDEAR**

Gestiones que llevan a cabo personas a quienes se les encomienda, o bien por propia iniciativa, para lograr con habilidad el apoyo o el favor de una persona con autoridad que intervendrá en un determinado asunto. Se busca que llegado el momento ayude a que se apruebe o se rechace según convenga al interesado. La acción de cabildear (en inglés lobbying) se practica intensa y extensamente por los grupos de presión.

Cabildero (lobbyist) es la persona que lleva a cabo en forma profesional, o de manera espontánea y esporádica, la acción de cabildear. En el primer caso será cabildero profesional y en el segundo cabildero ocasional. Un cabildero ocasional puede ser un legislador u otra persona con autoridad que interviene ante otro legislador o autoridad para que le respalde en una determinada posición. El cabildero profesional, en cambio, es una persona que hace del cabildeo su ocupación y que percibe un estipendio por su trabajo. ACR

## **CABILDO**

Corporación que rige un municipio, y también es la junta celebrada por esta corporación, o la sala en donde se celebra la junta. ACR

## CACIQUISMO

Forma corrompida de ejercicio del poder político o administrativo por una persona o cacique fundándose en arbitrarias consideraciones de índole personal o parcial y que da lugar a peligrosos abusos. Generalmente el cacique tiene una base local y arraiga con más facilidad en las comunidades rurales o de bajo nivel cultural. JG

## CAJA, FLUJO DE

Es un informe o estado de cuenta que muestra las entradas y las salidas de fondos de la caja por un período determinado. Su objeto es mostrar los orígenes de las entradas en caja, tanto internas como externas, los artículos por los cuales fue entregado efectivo, y los recursos líquidos que se pueden usar para financiar la expansión, liquidar deudas a largo plazo, pago de dividendos, etc.

El estudio del flujo de efectivo es sumamente importante para juzgar la capacidad de una empresa para financiarse. Si el análisis indica que la empresa puede financiarse con el flujo de efectivo generado por las utilidades, significa solidez financiera. A la inversa, será un factor negativo que arroje dudas sobre la viabilidad a largo plazo de la empresa, el que para poder financiar sus gastos actuales y su desarrollo futuro se vea obligada a emitir continuamente nuevas acciones o hacer nuevos empréstitos. EMD

## CAJA NEGRA, TÉCNICA DE LA

Cualquier técnica analítica que emplea el concepto de una “caja negra” para referirse a un complejo conjunto de acciones recíprocas. Esa “caja negra” entonces se caracteriza en el análisis sólo por sus insumos y productos, desconociéndose, para los fines del análisis los procesos detallados de conversión que ocurren dentro de la “caja negra”.

La técnica se ha usado, *v. gr.* en el análisis psicológico y del comportamiento, en el análisis organizacional, en el enfoque de sistemas, en el análisis político, etc. Un ejemplo en el análisis de un sistema político sería designar a la legislatura como “caja negra” en la cual las demandas fluyen como entradas y las decisiones emergen como salidas, desconociéndose los procedimientos por los cuales ocurre la transformación siendo demasiado complejos o irrelevantes para los fines de ese análisis particular. JG

**CALIDAD, Control de**

Es la función administrativa que tiene por objeto mantener la calidad de los productos de una organización, de acuerdo a las normas y estándares establecidos. Consiste en la verificación minuciosa de las características del producto, tales como: funcionamiento, composición, dimensiones, resistencia, forma, color, acabado, etc., para asegurar que éstas concuerden con las normas prescritas.

Este control ayuda a reconocer y a suprimir las causas de los defectos, así como las desviaciones respecto al conjunto de los estándares fijados. EMD

**CALVINO JUAN (1509-1564) Francés**

Su principal obra es "Las instituciones de la religión cristiana", dividida en seis partes, que tratan respectivamente, de los textos sagrados; de la fe; de la oración; de los sacramentos; de los falsos sacramentos y de las relaciones entre el poder eclesiástico y el poder civil.

**Juan Calvino. Su principal obra es: Las  
Instituciones de la Religión Cristiana.**



Para Calvino el poder civil era “necesario como el pan, el agua, la luz, el aire y mucho mayor”. Era necesario controlar el pecado inevitable y la debilidad del hombre, para establecer el orden; preparar al hombre por el buen camino de la vida; preservar la verdadera religión y defender la Iglesia pudiendo utilizar sus poderes coercitivos para reforzar la disciplina y preservar la paz social y la armonía. El Estado fue instituido por gracia de Dios. “Dios mantiene principados”. Cristo reina en el Estado, así como lo hace con la Iglesia, por lo tanto la vida total debe estar sujeta a las regulaciones y propósitos cristianos. La tarea de control era una, en la cual el Estado y la Iglesia se unificaban, manteniendo cada una sus diferentes características, pero ambas entidades reconocían a Dios como el gran soberano, glorificando su gracia por un acto de voluntad en la elección.

La voluntad divina era también responsable de la desigualdad. La religión divina era la glorificación de Dios y un instrumento para la salvación individual.

La actitud de Calvino fue más progresista que la de Lutero. Demandaba que el pueblo fuese educado para poder leer la biblia y entender a sus ministros. Un sistema de educación abierto a todos empezó con sus proposiciones. En materia económica, reconocía la utilidad de la producción y del comercio e introdujo la manufactura de ropa y relojes en Ginebra. RVA

## **CÁMARA ALTA DEL PARLAMENTO**

En los sistemas legislativos bicamerales, es el cuerpo colegislador al que también se le llama Senado, Cámara de los Lores, primera cámara, etc. La Cámara Alta está constituida generalmente con representantes de entidades territoriales, tales como naciones, regiones, estados, provincias, municipios, etc. El sistema bicameral es característico de las formas de gobierno parlamentarias y de las formas de Estado federativas. ACR

## **CÁMARA BAJA DEL PARLAMENTO**

En los sistemas legislativos bicamerales, es el cuerpo colegislador al que también se le llama Cámara de Representantes, Cámara de Diputados, Cámara de los Comunes, Congreso de Diputados, segunda cámara, etc. Las funciones de ambas cámaras parlamentarias están fijadas en las constituciones. Ningún proyecto de ley puede ser aprobado como tal si no ha sido aprobado por ambas cámaras. La llamada Cámara Baja es la principal, debido a que en ella está directamente representado el pueblo. ACR

## **CAMBIO SOCIAL**

Un cambio es la acción de pasar de un estado a otro. Es también la transformación que experimenta lo que cambia o es cambiado.

El cambio social es una expresión general, vaga y bastante confusa, que sirve para designar cualquier paso de la organización social o de la vida social de un estado a otro. Este término se emplea sobre todo para hablar del paso de las sociedades tradicionales a la sociedad industrial y moderna.

Para salir de las múltiples confusiones a que se presta esta expresión no científica, habría que distinguir los cambios de conformidad con los niveles de la realidad social de los que afectan:

- al nivel de la superficie morfológica;
- al nivel de las instituciones y de las estructuras;
- al nivel de la organización social y “status” social;
- al nivel de los esquemas y modelos de conducta;
- al nivel de los comportamientos, de las costumbres y de las conductas;
- al nivel de la cultura y de los modelos culturales.

El término general de cambio puede apuntar también el sentido: o de una modificación social, es decir, de un cambio parcial; o de una evolución social, cambio progresivo; o de una revolución, cambio total, brusco y violento; o de una innovación social, acción de introducir algo que no exista; o de un viraje, cambio social en sentido inverso de lo que se esperaba; o de una transformación social, es decir, cambio profundo y tangible; o incluso de las variaciones sociales, o sea de los pasos rápidos, inestables a estados diversos.

Ya se ve cuán poco preciso es el término de cambio social y cuán difícil resulta su uso. Se habla de asincronía, de *décalage* de los cambios sociales en relación unos con los otros: ordinariamente, existe un retraso en el cambio de las costumbres o de las mentalidades en relación con los cambios en las condiciones materiales de vida.

El cambio social puede ser progresivo o regresivo, espontáneo o dirigido, en un solo sentido o en sentidos divergentes, temporal o duradero, positivo o negativo. JG

## **CAMARILLA**

Grupo de personas que influyen subrepticamente en los asuntos del Estado. También se llama así al grupo de personas que en forma subrepticia influyen las

decisiones de alguna autoridad superior o en los actos de algún personaje importante. El término tiene connotación negativa y lo emplean los enemigos de tal grupo. ACR

### **CAMERALISTAS** (1550–S. XVIII)

Alemanes y Austríacos. Eran un grupo de profesores y administradores cuyas actividades se desarrollaron de 1550 al Siglo XVIII. Su principal interés radicó en la riqueza física del Estado; creyeron que para el florecimiento del Estado y el bienestar de la gente era necesaria una buena administración.

Realizaron los primeros estudios sistemáticos sobre la administración pública moderna para preparar funcionarios en Prusia. Sus trabajos describieron la maquinaria formal del gobierno, la contabilidad, la tarea de los servidores públicos, el código de conducta de los funcionarios. Lo anterior, constituía la Cameralia, conjunto de disciplinas que cubrían todo el reconocimiento considerado necesario para gobernar un Estado Absoluto.

Su máximo esplendor coincide con el estado centralizado y paternalista de Guillermo I de Prusia y María Teresa de Austria, cuando su interés, no sólo en términos de economía nacional y reformas fiscales, estuvo en la administración sistémica, particularmente, en la administración pública.

Los más destacados fueron: Melchior Von Osse, George Zincke y Johann Von Justi.

En términos comunes Kammera o Cámara es el salón o apartamento en donde los consejeros llevan a cabo la administración de las rentas de una comunidad; el cameralismo era una tecnología administrativa que enfocaba los problemas civiles desde el punto de vista común, que proponía la centralización de las cosas y desarrollaba una teoría cívica y coherente, correspondiente al sistema alemán de administración.

Ideológicamente el Cameralismo comenzó a declinar con el liberalismo y con el socialismo, con el paso de un gobierno arbitrario a la administración burocrática del derecho público. Sin embargo, el movimiento Cameralista ejerció influencia en los estudios Europeos de la Administración Pública hasta el Siglo XX, cuando fue sustituido por los estudios jurídicos y de derecho administrativo. MTMP

### **CAMINO CRÍTICO, Método del (CPM)**

El método del camino crítico es un tipo de análisis de red que permite la planeación, programación, ejecución y control de todas y cada una de las actividades



componentes de un proyecto que debe desarrollarse dentro de un tiempo crítico y al costo óptimo.

El uso adecuado de esta técnica proporciona:

1. Un orden para planear el proyecto.
2. Un cuadro claro y fácil de entender del alcance del proyecto.
3. Un método para evaluar planes y objetivos alternativos.
4. Un programa realista para todas las operaciones.
5. Una comunicación eficaz entre las distintas personas que intervienen.
6. Una indicación de actividades o tareas que son críticas desde el punto de vista del itinerario.
7. Un encauzamiento de la atención directiva a las áreas críticas.
8. Una evaluación precisa del tiempo y costo del programa.
9. Una estructura para una mejor programación de la fuerza de trabajo, recursos económicos, equipo, abastecimiento, etc.

### *Antecedentes*

Esta técnica, basada en el análisis de redes, tiene dos orígenes: el método PERT. (Program Evaluation and Review Technique) desarrollado por la Armada de los Estados Unidos de América en 1957, para controlar los tiempos de ejecución de las diversas actividades integrantes de los proyectos espaciales; y el también denominado CPM (Critical Path Method), que fue desarrollado en el mismo año por el Centro de Investigación de Operaciones de Du Pont y la División UNIVAC de Remington Rand, para el control y optimización de los costos de operación.

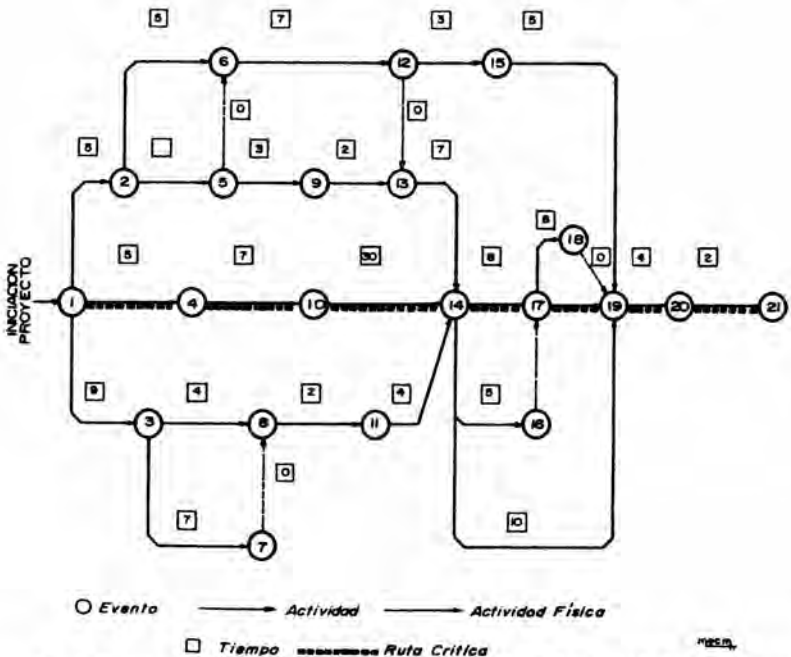
Ambos métodos aportaron los elementos administrativos necesarios para formar el método del camino crítico actual: el control de los tiempos de ejecución y el control de los costos de operación, con el fin de lograr que el proyecto total sea ejecutado en el menor tiempo y al menor costo posible.

El método consta de tres fases:

1. *Planeación.* En esta fase se preparan todos los datos iniciales que se necesitan; es conveniente, dada su importancia, que se ejecute por gente bien familiarizada con el proyecto. Consta de los siguientes pasos:
  - a) Determinación del alcance y objetivos del proyecto.
  - b) Definición de las actividades necesarias para realizar los objetivos.

c) Elaboración de una red que en forma gráfica presente la secuencia e interrelación de las actividades comprendidas en el proyecto. En dicha red para describir la secuencia del trabajo se emplean flechas que representan las *actividades*, esto es, los renglones de trabajo, servicio o tareas involucradas en un proyecto; y círculos que significan *eventos*, o sea, el punto de partida o terminación de una actividad y que tiene lugar sólo cuando todas las actividades que le precedieron han sido cumplidas. Así un *camino*, dentro de la red, está compuesto por todas y cada una de las actividades que tienen una relación directa de precedencia o subsecuencia, esto es, que dependan para su realización de la terminación de las anteriores, y condicionen la conclusión de las siguientes.

**MODELO DE RED Y CAMINO CRITICO**



MESA,

d) Determinación de la duración aproximada de cada actividad. El “*tiempo normal*” es el necesario para completar cualquier actividad bajo condiciones normales y con un número “normal” de personas o de equipo.

e) Determinación del costo estimado y recursos requeridos por cada actividad.

2. *Programación.* Se emplea la información comprendida en la fase de planeación para preparar el programa de actividades. Puede hacerse directamente o con auxilio de equipos de procesamiento electrónico de datos. Consiste en determinar la fecha de iniciación y terminación de cada actividad.

Una vez preparados los programas se determinan el “camino crítico” y los tiempos flotantes disponibles para las actividades no críticas. El *camino crítico* es aquel que resulta más prolongado, en cuanto a tiempo, a lo largo de la red, desde el inicio hasta el término del proyecto; es por tanto, la secuencia de actividades que determina la duración total. Puede hallarse calculando y comparando la duración de los distintos caminos de la red. Aquel que de todos sea el de duración más prolongada, será el camino crítico. *Tiempo flotante u holgura*, es el excedente de tiempo de que se dispone dentro de cierto lapso, para completar una actividad. Se llama *flotante total* a la cantidad de tiempo que una actividad puede demorar sin afectar la duración total del proyecto; y es *flotante libre* el tiempo que puede demorarse una actividad sin afectar la fecha próxima de iniciación del trabajo subsecuente.

3. *Coordinación y Control.* A medida que se desarrolla el proyecto, tiende a sufrir desviaciones respecto de las fechas establecidas, por lo cual se deben realizar revisiones del programa. Al efecto, es necesario recopilar información que es de cinco tipos fundamentales:

- a. Adiciones. Nuevas actividades.
- b. Supresiones. Actividades eliminadas.
- c. Cambios. En duraciones, descripciones, etc.
- d. Fechas de iniciación. Información real.  
     Fechas de terminación. Información real.

Finalmente, se prepara un informe que indica la situación del proyecto en relación al programa original; y un nuevo programa, actualizado con la información recabada.

### *Aplicación*

Este método se utiliza para la planeación y control de diversas actividades, tales como; construcción de presas, reparación de barcos, investigación de mercados, estudios económicos regionales, auditorías, planeación de carreras universitarias, censos de población, etc. EMD

## **CAMPAÑA ELECTORAL**

Conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos y sus candidatos con miras a ganar votos en una elección. El período oficial de la campaña electoral se fija por las leyes respectivas. ACR

## **CAMPOS, Teoría de los**

Un método de analizar el comportamiento de individuos en las relaciones sociales, basado principalmente en el concepto de “campo” o “espacio de vida” del individuo, como constituyendo el contexto de este comportamiento. Este espacio de vida se compone del individuo mismo, su medio ambiente psicológico y sus relaciones recíprocas y cambios a través del tiempo. Está particularmente relacionado con la obra de Kurt Lewin (véase su *Field Theory in the Social Sciences*, Tavistock, 1952), quien propuso que el enfoque podía aplicarse al comportamiento de grupos, así como de individuos. Como un esquema para ordenar los datos sobre el comportamiento social, es relevante para el entendimiento del comportamiento político, especialmente respecto a la percepción del ambiente, de las actitudes, de los efectos del cambio social sobre los individuos y los grupos, de la toma de decisiones en los grupos y de las relaciones entre grupos e individuos. JG

## **CANIBALISMO POLÍTICO**

Actitud que muestran algunos grupos o personas que en vez de tratar de vencer a sus oponentes ideológicos, se empeñan en destruir a otras personas o grupos de ideas afines a las propias. Esta conducta se aprecia, sobre todo, en sectores izquierdistas que concentran sus más duros ataques en otros sectores izquierdistas. ACR

## **CANONJIA**

En política se dice que una persona disfruta de una canonjía cuando se le da un cargo que tiene buena remuneración y poco trabajo. ACR

## **CAPACIDAD ADMINISTRATIVA**

Según Donald C. Stone, se entiende por capacidad administrativa la habilidad institucional de un gobierno —o ministerio, departamento, empresa pública, estado, ciudad, etc. — para formular y realizar planes, políticas, programas, actividades, facilidades, operaciones u otras medidas para cumplir con los propósitos de desarrollo.

No existe una manera simple, cuantitativa o cualitativa, para estimar o medir la capacidad administrativa. Si es posible definir los componentes principales; de este modo, el grado de capacidad administrativa o institucional está determinado por una mezcla de los siguientes elementos:

1. Congruencia de las prescripciones constitucionales, estatutarias y otros ordenamientos legales con los fines del desarrollo.
2. Idoneidad del mandato político para realizar los propósitos y objetivos del gobierno.
3. Capacidad de liderazgo ejecutivo orientado al desarrollo de políticas y programas, así como al mejoramiento de la ejecución.
4. Habilidad de las unidades de asesoría administrativa (planeación, presupuesto, mejoramiento administrativo, etc. ) para apoyar al ejecutivo en el desempeño pleno de su papel como directivo administrativo.
5. El grado en el cual, las estructuras organizativas, la asignación de responsabilidades y la devolución de funciones a los niveles más bajos, facilitan una ejecución efectiva.
6. Capacidad e idoneidad de los sistemas administrativos (finanzas, planeación, presupuesto, personal, abastecimientos, etc.), procesos y métodos en operación.
7. Idoneidad de los recursos: físicos, humanos, monetarios e informáticos.
8. Efectividad de los supervisores para involucrar a los empleados como socios participantes en la planeación, en el mejoramiento y en la realización de políticas, programas y operaciones.
9. Ambito y relevancia del entrenamiento y la investigación de la acción.
10. Compromiso del gobierno para continuar la reforma y el mejoramiento administrativo.

Estos amplios elementos pueden sumarse, subdividirse y ajustarse según se trate de un gobierno, un ministerio, una dependencia, una empresa pública, etc. JG

## **CAPACITACION**

Se refería originalmente a la comunicación y aprendizaje de habilidades manuales necesarias para realizar una tarea con economía. Gradualmente el término vino a incluir una más amplia gama de actividades, que va desde el mejoramiento de habilidades hasta el desarrollo individual en la organización.

Puede decirse, por tanto, que la capacitación es aquella actividad de enseñanza/aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos.

### *Tipos de capacitación*

a) *En aulas.* Es la que imparte un centro establecido a propósito, y con un cuerpo de instructores especializado; conocida también como capacitación residencial o colectiva.

b) *En el trabajo.* Es el conjunto de actividades que, directamente relacionadas con el trabajo cotidiano, pueden ser concebidas en forma sistemática y transformadas en un entrenamiento permanente.

c) *Individual.* Es la que intenta proporcionar a una sola persona, es decir, en forma personal, los conocimientos, experiencias y habilidades que son necesarios para que desempeñe mejor el puesto.

Lecturas, cursos, entrevistas, visitas y viajes son, entre otros, los medios más recomendables para este tipo de formación.

d) *Externa.* Debido a las limitaciones que una organización puede tener, requerirá la ayuda de otras instituciones educativas para responder a sus necesidades. Algunas organizaciones por tanto, envían a sus empleados a tomar cursos en otras instituciones.

### *Métodos de capacitación*

a) *Conferencia.* Es un método común aunque de relativa eficiencia, ya que no compromete activamente a todos los miembros del grupo.

b) *Discusión dirigida. Mesa redonda o Seminario.* La participación del grupo es la base principal de este método. Consiste en planear un debate sobre algún asunto o tema de interés para el grupo que participa en un curso. Este método estimula el pensamiento, las ideas y relaciona a todos los miembros del grupo. No obstante, exige más tiempo que la conferencia y es adaptable a grupos de un máximo de veinticinco personas. Se puede utilizar después de una conferencia, de exhibir una película o de hacer demostraciones.

c) *Observación-Experimentación o Demostración-Ejecución.* Incluye la presentación de procedimientos, operaciones y ejecución por parte del participante. También se le denomina “conferencia con acción” ya que hace uso de todos los sentidos y permite la práctica en condiciones reales. Es también un método que no acepta más de veinticinco personas.

d) *Dramatización*. Se trata de una demostración y discusión en la que los participantes se encargan de su desarrollo. Es una demostración sin planeación. Por este método se presentan uno o varios procesos de trabajo a fin de que sean estudiados más a fondo y sobre todo, para lograr que el participante enfatice los errores y evite repetirlos. Exige tiempo y buena preparación por parte de quien la dirige.

e) *Juegos de gestión*. Utilizan el modelo simulado de una organización y una situación de trabajo reales. Intervienen en su desarrollo dos elementos básicos: el juego y modelo. De acuerdo con la teoría de los juegos, dos o más personas o grupos compiten en un análisis de opciones de estrategias para alcanzar una meta. El aspecto del modelo se basa en una versión condensada y simplificada de una organización real, que reproduce del original, metas, funciones administrativas, acontecimientos, sistemas y procedimientos.

Hay muchas clases de juegos de gestión que se diferencian por su objetivo, participación, complejidad, estructura, puntuación y método de cómputo.

f) *La charola de entrada*. Se emplea para estimular el trámite de cuestiones cotidianas que debe resolver un participante, tales como comunicaciones escritas de diversas procedencias. Es una variante de los juegos de gestión.

Este método brinda la oportunidad de desempeñar un papel administrativo en condiciones de laboratorio. El alto grado de participación personal que experimentan los que toman parte, hace que el efecto de la capacitación tienda a ser duradero.

g) *Laboratorios de relaciones humanas*. También denominado “método del desarrollo de la receptividad”. Resulta eficaz, en materia de dirección, para los niveles superiores. Uno de sus objetivos generales es perfeccionar la actitud del individuo y convertirlo en un miembro activo en el mejoramiento de las relaciones humanas.

h) *El método de casos*. Permite al grupo en formación educativa la aplicación de nuevos conocimientos a situaciones específicas. Estimula la discusión y la participación. Este método incluye la exposición y el análisis de situaciones reales, del que se han desprendido algunas variaciones: casos ideados y abreviados, presentaciones audiovisuales y casos grabados, y el proceso de incidentes.

i) *La enseñanza programada*. No obstante que las aplicaciones de la enseñanza o instrucción programada se realizan especialmente en escala escolar y de formación profesional, se considera que puede ser útil también para la formación de habilidades, comunicación de conocimientos y principios técnicos de la población trabajadora, en virtud de la facilidad y efectividad que se logra. La enseñanza programada está llamada a ser la técnica educativa del futuro debido a su bajo costo, facilidad de comprensión y aplicación permanente.

j) *Laboratorios vivenciales y organizacionales.* El propósito y valor de estos métodos de laboratorio, reside en ayudar al directivo a mejorarse como persona y como miembro de la dirección. A medida que él obtenga más profundidad sobre sus sentimientos y motivaciones y logre más entendimiento sobre su impacto en otras personas, sus reacciones a otras personas y las de éstas a él, pueden apoyar y conducir al mejoramiento y desarrollo de la organización. Estos métodos pueden proporcionarle el necesario entendimiento de las fuerzas humanas en las organizaciones; comprensión de que un cambio que ha de sostenerse no es fácil implantarse, y de que si un cambio ha de ser alcanzado, se necesita su sincera y profunda participación.

### *Materiales educativos*

Son instrumentos fundamentales para la capacitación, el uso de ellos va desde la sensibilización hasta la instrucción por correspondencia, pasando por las lecturas complementarias y de estudio. Dichos materiales, pueden agruparse como sigue:

a) *Materiales para preparación de temas.* Se distribuyen antes de las sesiones y tienen como finalidad preparar al participante en temas concretos; pueden ser de lectura o de ejercicio, se usan principalmente en el método de casos.

b) *Materiales para uso dentro de la sesión.* Tienden a constituirse en guías del tema que se expone en alguna sesión. Se usan en los métodos de discusión, demostración-ejecución, etc., que incluyen diagramas o presentan guías de discusión.

c) *Materiales para lectura colateral.* Tienen el propósito de ampliar, analizar y estudiar o aclarar un tema. Se usan para motivar el recuerdo de los participantes, o mantener accesibles los conocimientos.

d) *Materiales para enseñanza programada.*

### *Locales y equipos*

Para lograr los objetivos de la capacitación, debe contarse con las Instalaciones adecuadas y los equipos necesarios.

Un local bien acondicionado debe reunir, entre otras las siguientes características: a) tamaño adecuado al número de participantes; b) ventilación e iluminación apropiadas; c) acústica y equipos de sonido; d) podio; e) un número conveniente de contactos eléctricos; f) mobiliario suficiente, cómodo y bien dispuesto, y g) algunos elementos que den mayor comodidad, tales como ceniceros, cafetería, aseo constante, etcétera.

En cuanto al equipo, los más usuales y asimismo los recomendables son: a) pizarrón; b) rotafolio; c) franelógrafo; d) retroproyector; e) proyector de cuerpos



opacos; f) proyector de dispositivos o fotobandas; g) proyector de cine; h) maquetas y modelos; i) grabadoras, y j) el circuito cerrado de televisión. EMD

## CAPITAL

Entre las acepciones del término están: hacienda, caudal, patrimonio. Para los economistas: uno de los tres factores de la producción, siendo los otros dos, la tierra y el trabajo. Conjunto de valores o bienes susceptibles de producir una ganancia; es por tanto un patrimonio o suma que puede producir un interés. Cantidad invertida en una empresa por los propietarios; por ejemplo, capital desembolsado por los accionistas. Valor neto o líquido de los accionistas.

Es el valor real o activo total de la corporación en dinero, propiedades tangibles —la fábrica— y propiedades intangibles —crédito mercantil—.

En aspectos financieros, capital es el conjunto de bienes y valores invertidos en un negocio y representa la diferencia entre activo y pasivo.

Entre los tipos de capital que más frecuentemente se mencionan están:

*Capital autorizado.* Este concepto sólo es aplicable en aquellas sociedades constituidas bajo el régimen de Capital Variable y representan el total de capital que, como máximo, puede tener la sociedad sin modificar su estructura constitutiva.

*Capital contable.* Está representado por el total de activos que se emplean en una organización, menos el pasivo.

*Capital de inversión.* Es el capital permanente o capital fijo, constituido por los terrenos, los edificios, las instalaciones, la maquinaria y, en general, las inversiones para la explotación y producción.

*Capital de producción.* Es el empleado en el proceso de creación de bienes económicos.

*Capital de trabajo.* Representa la porción de la propiedad neta que se encuentra en funciones directas de lucro, y es el exceso de activo circulante sobre pasivo flotante.

*Capital en giro.* Es el activo total o conjunto de valores propios y ajenos con el que se desenvuelve un negocio.

*Capital exhibido.* Es el que —de aquel que se habían comprometido a aportar los socios o accionistas—, ha sido pagado, ya sea en efectivo o en bienes.

*Capital propio.* Es el que pertenece a una persona o a una sociedad mercantil.

*Capital social.* Son las aportaciones de los socios que representan la primera fuente de financiamiento de una empresa. Es el invertido de manera positiva y permanente por los socios o accionistas.

*Capital variable.* Según el concepto jurídico, es el que puede aumentarse por nuevas aportaciones de los socios o por admisión de nuevos asociados, o disminuirse por retiro parcial de las aportaciones, sin necesidad de cambios de los estatutos o de la escritura social. EMD

## CAPITALISMO

El capitalismo es un sistema político y económico cuyo surgimiento en su forma industrial o plena se inició en Inglaterra a finales del siglo XVIII. Posteriormente se extendió por Europa, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda y África del Sur. Incluyendo sus manifestaciones coloniales, llegó a dominar el mundo durante el siglo XIX. Una forma limitada de capitalismo —temprano— o comercial, conocido ya en el mundo antiguo, había tenido su desenvolvimiento en una época tan temprana como el siglo XIII en Italia y un siglo más tarde en los Países Bajos. Esta forma comercial se desarrolló en Inglaterra durante el siglo XVI y comenzó a convertirse en capitalismo industrial cuando todavía subsistían elementos feudales y el sistema gremial.

Los preceptos de Adam Smith respecto del sistema político-económico más eficaz en orden a la elevación de la riqueza de las naciones constituyen el mejor análisis de la naturaleza del capitalismo tal y como surgió desde su forma comercial o mercantil a la era de capitalismo industrial. El interés individual como servidor en último término de la sociedad, la minimización del papel del estado y la institución de la propiedad privada constituyeron la esencia del capitalismo durante el siglo XIX y los primeros años del xx. Pero ni Smith ni sus sucesores entre los economistas clásicos y neoclásicos usaron el término capitalismo. Si bien Karl Marx utilizó raramente la expresión capitalismo, su empleo de los adjetivos —capitalista— y —capitalístico— asimiló el término a los sistemas económicos modernos de Europa y Estados Unidos.

### *Condiciones previas y desarrollo del capitalismo*

La semilla del capitalismo —para algunos— puede encontrarse en la propensión de la naturaleza humana a trocar e intercambiar una cosa por otra. Es indudable que no se ha dado una etapa de la historia humana en que no existiera esta propensión. Hay, no obstante, gran distancia de esto, al empresario convertido en especialista en el cambio y trueque, que gana su vida con la activación de sus disponibilidades de capital.

*Excedente económico.* La condición previa para la existencia de cualquier forma de organización social, incluso de las menos avanzadas, es un excedente sobre el nivel de subsistencia, pero ni el sistema político ni el económico resultantes son necesariamente capitalistas. El sistema político determina en gran medida qué clases y qué

individuos serán los receptores del excedente sobre la subsistencia. Así —valor excedente— en este sentido existía tanto en la sociedad feudal como en el Egipto de los faraones, pero en ninguno de los dos casos el receptor era la clase burguesa. La acumulación de capital se produjo bajo el capitalismo comercial, derivado de los beneficios obtenidos por los comerciantes, con total independencia del empleo de trabajadores asalariados.

El empresario, al asumir el riesgo como contrapartida de las expectativas de beneficios derivados de los azares mercantiles durante las primeras etapas del capitalismo y de la introducción de nueva tecnología en la etapa del capitalismo industrial, ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo del capitalismo. Schumpeter ha señalado que el empresario ha dependido siempre no sólo de la propia acumulación de capital, sino también del capital de otros. Los recursos financieros sobre los que el capitalismo industrial se basaba habían de pasar, directa o indirectamente, a manos de los empresarios mediante la retención o transferencia de rentas de los elementos no burgueses, como señores feudales, monasterios, campesinos o jornaleros. De esta forma el capital pasó a manos de la burguesía, que lo ahorraría, y posteriormente a las de los empresarios, que lo invirtieron, impulsados por el deseo de lucro, en lugar de permanecer en manos de quienes lo hubieran consumido.

*Ley y orden.* Para que el capital fuera ahorrado e invertido por los empresarios se requería, y se requiere todavía, un nivel mínimo de paz, ley y orden. El capitalismo ha sobrevivido a incontables guerras, disturbios internos e incluso revoluciones. Se han producido rivalidades internacionales con luchas por las colonias y esferas de influencia. Son sin duda innumerables los empresarios capitalistas individuales que han obtenido elevados beneficios de la guerra, pero el capitalismo no puede funcionar si la violencia es demasiado intensa o continua. Ha de haber importantes pausas entre las guerras y las revoluciones. El Gobierno ha de ser capaz de evitar la violencia masiva. La sanción de los contratos comerciales por parte del estado y la extensión y protección de los derechos de propiedad, esenciales para el desarrollo del capitalismo, requerían un gobierno fuerte. No obstante, el proceso de ahorro, inversión, adopción de riesgos y realización de beneficios han florecido mejor cuando los poderes del Estado eran restringidos de forma que su ejercicio no pudiera ser arbitrario. El moderno Estado parlamentaria y democrático, con su carta de derechos que protege al individuo contra el poder arbitrario del Estado, ha sido uno de los productos del capitalismo. Los aspectos políticos democráticos del Estado capitalista tardío han derivado, desde luego, con frecuencia, de las exigencias de las clases no capitalistas de la población y fueron aceptadas a su pesar por los capitalistas, pero posteriormente éstos se dieron cuenta de que cuanto más democrático era el Estado parlamentario más necesarias eran las limitaciones al poder del Estado para protegerlo contra las masas.

La democracia política y el gobierno con poderes limitados llegaron así a estar estrechamente relacionados con el capitalismo moderno.

*Competencia.* El modelo formal de capitalismo de viejo estilo se caracteriza por la competencia pura y perfecta en el mercado de factores y productos, completo *laissez-faire*, derechos absolutos de propiedad privada, empresa individual y ausencia de toda clase de desempleo involuntario salvo el originado por fricciones individuales. Este modelo posee, no obstante, limitaciones y contradicciones inherentes que han impedido su materialización en un sistema económico efectivo.

Nunca se ha logrado el completo *laissez-faire* ni la perfecta competencia, ni siquiera durante las primeras etapas del capitalismo industrial. Aún no habían desaparecido todas las leyes y costumbres del feudalismo ni el sistema de gremios y el mercantilismo, cuando comenzaron a desarrollarse los nuevos procesos e instituciones, incompatibles con el modelo formal de *laissez-faire* y competencia. Eran esenciales ciertas formas y grados de competencia si, en orden a lograr el máximo producto social, había que tomar como base una producción, un comercio y una distribución no reguladas. Ahora bien, los nuevos métodos e instituciones o redujeron la competencia o modificaron profundamente su naturaleza. Las grandes sociedades mercantiles, al reducir el número de empresas competitivas, fueron esenciales para lograr unos costos de producción y unos precios más bajos. La formación de monopolios, cárteles y otros numerosos tipos de restricción del comercio redujeron manifiestamente la competencia. La legislación antimonopolio podía haber protegido la competencia, pero evidentemente sólo y a costa de la quiebra del principio del *laissez-faire*.

### *La economía organizativa*

En Estados Unidos se adoptó la decisión política, acompañada de intensos debates entre los economistas, de intentar mantener la competencia mediante la legislación, aún a costa del principio del *laissez-faire*, en aquellas industrias que no constituían monopolios naturales. Cuando el mantenimiento de la competencia resultaba evidentemente imposible, se alteraron las normas jurídicas estatales y federales. En Gran Bretaña, país que hasta hace muy poco no contaba con este tipo de legislación antimonopolio, se recurrió simplemente a la no coactividad de los contratos restrictivos del comercio a fin de complementar las tendencias autodestructoras de tales acuerdos. Fue así como en Gran Bretaña se mantuvo el *laissez-faire* a expensas de la competencia. En Alemania no sólo se permitieron los cárteles, sino que sus contratos eran en algunos casos sancionados por la ley. Tanto el *laissez-faire* como la competencia quedaron bastante desvirtuados. Sin embargo, en estos tres países, se desarrollaron las sociedades mercantiles de grandes dimensiones y perdió importancia el papel de la empresa individual. Las instituciones y métodos cuasimonopolísticos y oligopolísticos, la dirección de precios, la fijación administrativa de precios y otras formas

de competencia imperfecta en los mercados de factores, productos y servicios, junto con la transferencia del control de las sociedades de los propietarios capitalistas a los ejecutivos, significaron un profundo cambio en el capitalismo.

Aún existía otra contradicción respecto del papel de la competencia dentro del capitalismo. El progreso tecnológico bajo el capitalismo depende de la posibilidad de beneficios monopolísticos temporales para el innovador. La descripción por Schumpeter de la elevada tasa temporal de beneficio lograda por el innovador y que sirve para salvar la economía del efecto depresivo que la competencia ejerce sobre el tipo de rentabilidad del capital sigue siendo válida en lo esencial. También J. M. Clark ha subrayado que para que la competencia “funcione” no necesita ser perfecta, opinión que comparte la mayoría de los economistas.

### *El nuevo capitalismo*

La institución de la propiedad privada, tan fundamental para el capitalismo y tan esencial para su funcionamiento, había constituido desde siempre una seria contradicción en su pretensión de servir a los mejores intereses de la sociedad mediante



**El Capitalismo se desarrolló ampliamente en Norteamérica.**

la distribución de la renta personal a través del mercado. El principio según el cual —cada uno según su capacidad, a cada uno según su productividad— eran evidentemente deficiente en cuanto que la participación individual la determinaba también la productividad de la propiedad de cada sujeto. La institución de la propiedad privada pudo ser aislada por largo tiempo, contra la lógica última de la democracia política, mediante diversos mecanismos legales.

En Europa, a finales del siglo XIX y principios del XX, fue el creciente poder de las clases de baja renta el que logró mejorar, mediante la acción política y sindical, las condiciones de trabajo y la equidad en la distribución de la riqueza y de la renta. La insistencia por parte de las clases trabajadoras en apartarse de la variante europea del capitalismo de viejo estilo reflejaba una hostilidad real al sistema. Existía, desde luego, no sólo hostilidad al capitalismo sino también la esperanza de lograr cierta especie de socialismo como alternativa.

En Estados Unidos, la combinación del desempleo masivo con el colapso de los precios agrarios durante los años treinta motivó la exigencia popular de intervención y control gubernamental de muchos aspectos de la economía no controlados hasta entonces. Nunca admitió el gobierno de Roosevelt que la serie de medidas legislativas y administrativas mediante las cuales vino a desempeñar una función más y más importante en el sistema económico fueran anticapitalistas. Al contrario, todas esas medidas las presentó como indispensables para evitar el colapso del capitalismo. La acusación por parte de los conservadores de que dichas medidas constituirían un —socialismo larvado— nunca gozó del apoyo popular.

Las medidas económicas del New Deal, incluidas el control de precios, producción y comercialización agrarios, la aprobación y apoyo a la contratación colectiva, la legislación sobre seguridad social, el aumento de la progresividad de los impuestos sobre la renta, la regulación del mercado de valores, el mayor control oficial de la moneda y la banca, la utilización deliberada de la financiación con déficit, el gran aumento de la proporción de renta nacional incorporada al presupuesto nacional y el fuerte incremento del porcentaje de población activa empleada por el gobierno, significaron un cambio importante en el sistema capitalista. Todos estos cambios sirvieron para distinguir el nuevo capitalismo del capitalismo clásico.

Aunque estas modificaciones del capitalismo norteamericano, introducidas por el New Deal, encontraron en general resistencia por parte de las clases de renta más elevada, fueron finalmente aceptadas como inevitables. Los industriales norteamericanos comenzaron incluso a calificar a veces el sistema económico vigente de “capitalismo del pueblo”.

Otros vieron en el capitalismo de Estados Unidos la sociedad opulenta, en la que la competencia y los métodos monopolistas de viejo estilo eran reemplazados por un

poder moderador, apto para mantener el equilibrio entre grandes compradores y grandes vendedores y entre sindicatos y gigantes industriales, empleándose el poder público para auxiliar a los grupos económicos con escasa capacidad de organización.

Los comunistas rechazan con vehemencia los conceptos de “capitalismo del pueblo” y de sociedad opulenta al estilo de Galbraith e insisten en que Estados Unidos se encuentra aún en la última etapa del capitalismo, el “capitalismo monopolista”.

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial ha surgido en Estados Unidos, Alemania y Suiza un grupo de economistas agrupados bajo la denominación de Sociedad Mont Pèlerin, que niega la existencia de una tercera etapa del capitalismo, cualquiera que sea el nombre con que se la designe. Niegan especialmente que el sistema capitalista sea menos competitivo de lo que ha sido siempre. Señalan que no se ha producido un fuerte incremento de la concentración industrial en Estados Unidos durante las décadas recientes y argumentan que las mayores dimensiones de las empresas significan menores costes de producción, gracias sobre todo a los gastos masivos en investigación, y por consiguiente, una competencia más eficaz que nunca. No admiten que el sistema de precios de “competencia entre pocos” difiera de la competencia atomizada de empresas individuales, ni aceptan la importancia de tal diferencia, si es que existe.

Consideran que casi la totalidad de la reciente ampliación de la esfera pública ha sido innecesaria y ha dado lugar a una mala asignación de los recursos. Estiman que, aunque difícil de lograr por razones políticas, la mayor parte de los controles gubernamentales podrían eliminarse, como se hizo con la mayor parte del sistema de controles vigente en Alemania tras la destrucción del sistema nazi y el final de la ocupación aliada. Estos economistas han idealizado y abogado vigorosamente en favor de la “economía social de libre mercado”, de un “capitalismo social”.

En cualquier caso, las formas presentes del capitalismo se caracterizan en todos los países por un elevado grado y un amplio margen de pluralismo. El papel del individuo dentro y entre las formas de organización corporativas que han llegado a caracterizar al capitalismo sigue siendo importante. Las sociedades mercantiles siguen compitiendo entre sí, aunque hayan cambiado las formas de esta competencia. Sus dirigentes y los de los sindicatos concluyen convenios colectivos, no sin la intervención gubernamental, pero al menos sin el continuo predominio del gobierno. El proceso en virtud del cual llegan al poder los dirigentes de las sociedades y de los sindicatos es muy complejo y diferenciado, pero no está dominado por el gobierno. La separación de los poderes político y económico sigue siendo característico. ABD

## **CAPITALISMO DE ESTADO**

En los países capitalistas, el Capitalismo de Estado está constituido por formas diversas de participación directa del estado burgués en la economía del país. Uno

de los elementos decisivos del Capitalismo de Estado radica en la propiedad capitalista de Estado. El Estado capitalista puede poseer en propiedad bienes de distinto género: empresas industriales, de transporte, energéticas, vías y medios de comunicación, tierras y bosques, armamento y reservas de pertrechos de guerra, importantes recursos monetarios bajo el aspecto de ingresos presupuestarios y de imposiciones en las instituciones crediticias del Estado.

Existe también la propiedad mixta bajo el aspecto de las denominadas sociedades mixtas, que se forman mediante la adquisición de acciones de las empresas estatales por compañías privadas capitalistas o bien mediante la inversión de recursos estatales en las empresas privadas.

En los países imperialistas, el capitalismo de Estado adquiere el carácter de capitalismo monopolista de Estado. En los jóvenes países en desarrollo, en países coloniales que han conquistado la independencia política, el capitalismo de Estado desempeña una nueva función. Constituye un medio de lucha contra el capital extranjero, extirpa las raíces económicas de su dominio, contribuye a fortalecer y desarrollar la economía nacional. El sector estatal estimula cada vez más el rápido auge de las fuerzas productivas, crea las premisas económicas para que dichos países emprendan la vía no capitalista de desarrollo. En el período de transición del capitalismo al socialismo, el capitalismo de Estado representa una forma especial de subordinación de las empresas capitalistas a la dictadura del proletariado, establecida con el fin de preparar las condiciones de la socialización socialista de toda la producción. JG

## **CAPITALISMO DEPENDIENTE**

La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tiene su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida, de tal forma que determina los límites de acción y comportamiento de los hombres. Condiciona una cierta estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales. Se realiza un proceso de monopolización que se refleja, a la vez en la centralización y concentración industrial.

Este proceso afirma el predominio de la gran empresa extranjera en los sectores productivos fundamentales. En los países de estructuras primario-exportadores, cuyo sector secundario está compuesto casi totalmente por industrias artesanales y el proceso de industrialización es producto de una integración monopólica mundial, no sólo se mantiene sino que se extiende el dominio extranjero sobre los recursos naturales, además la instalación de las industrias manufactureras se hace fundamentalmente bajo el control directo del capital foráneo. En los países de estructuras diversificadas, en los cuales aún predomina el sector primario-exportador y donde existe un proceso



de industrialización en expansión, los nuevos sectores industriales de bienes de consumo duradero y de bienes de producción son controlados por los conglomerados multinacionales. Existe una progresiva descentralización y, de esta forma, aunque se realice un proceso paralelo de fortalecimiento del capitalismo de Estado, en el plano económico éste se expresa en el crecimiento de su control sobre sectores infraestructurales que no compiten directamente con el capital extranjero, sino que su expansión favorece al funcionamiento de éste, sobre todo cuando impulsa el desarrollo de los sectores de energía, transporte, comunicaciones, etc.



**El capitalismo dependiente condiciona su economía al desarrollo y expansión de otra.**

---

---

El capitalismo de Estado tiende a combinarse con el capital extranjero y a compartir con él los mecanismos de poder e inclusive a transformarse en el agente de la dominación del capitalismo monopolista.

Todas estas características se desarrollan dentro de los límites impuestos por la imposibilidad de superación radical de los obstáculos al aumento del mercado interno, debido a la persistencia de la estructura monopólica tradicional junto a la intensificación de la monopolización industrial, de la acentuada concentración de la renta, de

los bajos niveles de incorporación de mano de obra al sistema productivo, lo que conlleva la necesidad de intensificar la superexplotación del mercado existente.

Existe una proliferación de sectores que no están efectivamente integrados en las actividades productivas, lo cual viene a inflar enormemente el sector de servicios, además de un gran porcentaje de desempleados, para los cuales no existe la posibilidad de incorporación al sistema productivo.

El resultado final a que conduce el capitalismo dependiente, es al agudizamiento de las contradicciones entre la concentración del poder económico y político de las clases dominantes y el conjunto de la población dominada, lo cual lleva a la radicalización del régimen político, de la clase obrera, del campesinado pobre y de las clases medias. ABD

### **CAPITALISMO MONOPOLISTA**

Lenin lo define con base a sus cinco rasgos fundamentales: 1) La concentración de la producción y del capital ha llegado a tan elevado desarrollo, que ha creado los monopolios, los cuales desempeñan un papel decisivo en la vida económica; 2) La fusión del capital bancario con el industrial y la creación, sobre la base de este “capital financiero”, de la oligarquía financiera; 3) la exportación de capital, a diferencia de la exportación de mercancías, adquiere una importancia particular; 4) la formación de asociaciones internacionales monopolistas, las cuales se reparten el mundo, y 5) la terminación de la distribución territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes. El imperialismo es el capitalismo en la fase de desarrollo en la cual ha tomado cuerpo la dominación de los monopolios y del capital financiero; ha adquirido una importancia de primer orden la exportación de capital; ha empezado el reparto del mundo por los trusts internacionales y ha terminado la división de todo el territorio del mismo entre los países capitalistas más importantes. ABD

### **CARISMA**

Cualidad que se imputa a personas, acciones, papeles, instituciones, símbolos y objetos materiales, en razón a su presunta conexión con poderes que determinan el orden “último”, “fundamental”, “vital”. Esta presunta conexión con los elementos irreductiblemente “verdaderos” del universo y de la vida humana es percibida como una calidad o un estado del ser, que se manifiesta en el talento o comportamiento y en las acciones de los individuos. Puede manifestarse en forma intensa y concentrada en instituciones, papeles e individuos concretos, o en forma atenuada y dispersa.

Weber estudió este concepto y concluyó que se atribuye cualidad carismática a personalidades expansivas que ganan ascendencia sobre otros seres humanos gracias a su capacidad de mando, o gracias a un estado anímico ejemplar que se manifiesta en una actitud de serenidad. La persona carismática es creador de un nuevo orden y destructor del orden rutinario; además, están investidos de autoridad. Su autoridad es opuesta a aquella que invoca criterios de legitimidad. La autoridad carismática niega valor a toda acción motivada por la voluntad de realizar fines próximos auto-suficientes, por el anhelo de satisfacer afectos personales o por la esperanza de provechos pecuniarios. ABD

**CARLYLE, THOMAS** (1795-1881) Escocés.

Obras: *Historia de la Revolución Francesa, Los Héroeos y el Culto de los Héroeos, Pasado y Presente, La Historia de Federico II, etc.*

Como Coleridge, atacó el industrialismo; fue repulsivo al jacobismo político y ridiculizó el utilitarismo, tuvo aversión tanto á la plutocracia como a la masa. “El primer grupo, la millocracia se preocupa únicamente por el dinero y es insensible a los sufrimientos de los trabajadores, sustituyen la relación personal por el pagaré; el segundo está compuesto por tontos, llenos de cerveza y sin sentido”.

La regla de la vida es la desigualdad. En política significa que los más competentes gobiernan; la aristocracia, cuyo principio es el gran hombre, el héroe, el hombre sabio. Normalmente es reconocido y bienvenido por las masas, pero ocasionalmente la violencia puede ser necesaria para establecer su superioridad. La historia es la biografía de los grandes hombres de acción, a quienes los demás hombres deben quedar supeditados.

Carlyle es el prototipo del antiliberal, opuesto a la extensión del sufragio y a la participación del pueblo en los asuntos políticos, justificó al gobierno con poderes fuertes para “evitar la anarquía económica y el liberalismo político”, propuso la militarización de la fuerza laboral. Fue un racista creyente en la superioridad alemana. RVA

**CARTWRIGHT, DORWIN** ( )

Escribió junto con Zander: *Dinámica de Grupos: Investigación y Teoría* en 1953, que pretendió estudiar la forma de trabajo, las características, la estructura y la conducta de los grupos humanos.

Para Cartwright, la cohesión entre los grupos depende del atractivo de pertenecer a los mismos y de la facilidad para reunirse y comunicarse. Por el contrario, los

problemas, frustraciones, dificultades y medio ambiente desfavorable, pueden reducir el atractivo del grupo, bajar su cohesión y hasta desaparecerlo.

Señaló que los grupos establecen sus propios estándares de trabajo y ejercen influencia y presión sobre los individuos para que realicen las tareas de determinada manera; en consecuencia, una gran parte del trabajo se lleva a cabo como lo establece el grupo. De este modo, a medida que un grupo tiene mayor cohesión, mayor poder e influencia ejerce sobre sus miembros y los miembros desviantes son rechazados por el grupo. Así, las decisiones hechas por el propio grupo tienen mayor efectividad relativa que las decisiones impuestas por una autoridad, ya que las decisiones del grupo cambian las normas de conducta de sus miembros, mientras que las decisiones de las autoridades no logran cambiar estas normas.

Cartwright estableció también, que si un grupo tiene objetivos claros y es efectivo para conseguirlos, la satisfacción personal de sus miembros y la moral del grupo son usualmente altas. Sin embargo, mientras lo anterior es cierto en grupos pequeños que mantienen contacto cara a cara, es menos probable que exista en las grandes organizaciones.

Sugiere unas hipótesis de trabajo a los administradores y líderes para determinar la efectividad del grupo:

1. El grado en que existe un objetivo claro.
2. El grado en que la meta del grupo moviliza energía de los miembros hacia las actividades del mismo.
3. El grado en que hay conflicto entre los miembros sobre las metas posibles que pueden controlar las actividades del grupo.
4. El grado en que hay conflicto sobre los medios que el grupo debe emplear en lograr sus metas.
5. El grado en que las actividades de diferentes miembros están coordinadas en la forma requerida por las tareas del grupo.
6. La disponibilidad de recursos necesarios ya sean económicos, materiales, legales, intelectuales y otros.

Otro enfoque consiste, según Cartwright, en clasificar los objetivos del grupo. Por un lado, aquellos que son similares a los objetivos individuales y por otro, aquellos que consisten de las ideas individuales acerca de lo que el grupo debe hacer. Por lo tanto, los objetivos de un grupo dependen de la interrelación entre estos dos objetivos que motivan a sus miembros.

En lo referente al movimiento del grupo hacia la consecución de sus objetivos, sugiere Cartwright que cada meta tendrá su propio conjunto de funciones y que la actividad de los miembros del grupo debe igualar esas funciones. Como la consecución de los objetivos del grupo depende de los esfuerzos individuales de sus miembros o de los subgrupos, se requiere de la coordinación, la cual hace surgir las funciones y los estilos de liderazgo.

En lo relacionado con el liderazgo señala lo siguiente: 1) El liderazgo es una función de grupo y debe ser desempeñada por distintos miembros del grupo en grados variantes y en tiempos diferentes, 2) Es el ejercicio personal de las funciones de planeación, toma de decisiones y coordinación. 3) El líder es un experto, representante externo, controlador de relaciones, distribuidor de recompensas y castigos, árbitro, figura paternal, entre otras cosas.

Por lo tanto, si el líder formal falla para ejercer su función adecuadamente, ya sea personalmente o por delegación, el líder informal surge y toma la función de conducir al grupo. El líder que delega más ampliamente funciones al grupo tiende a obtener mejores resultados. RVA

### **CASOS, Método de estudio de**

Un método sistemático de análisis que depende del estudio deliberado y detallado de "casos" (es decir, en la Ciencia Política, de tales fenómenos específicos como grupos, *v. gr.* partidos políticos; procesos, *v. gr.* la formulación de una política o el curso de una revolución; y el comportamiento individual, *v. gr.* las decisiones de un líder político).

Los principales propósitos del método de estudio de casos son: como instrumento docente, a fin de habilitar a los alumnos para examinar los límites más amplios posibles de variables y los datos incluidos en un ejemplo de tipo particular de fenómeno político; como método de investigación, para derivar y para probar hipótesis y relaciones mediante el examen minucioso de casos detallados.

Los casos se pueden estudiar por cualquier combinación de una amplia variedad de métodos y maneras de abordar el asunto, *v. gr.* entrevistas, análisis documental, simulación, teoría de juegos y análisis comparativo. JG

### **CATOLICISMO SOCIAL**

Corriente de pensamiento que tomó auge a finales del siglo XIX. En ella se trata de armonizar al Socialismo con el Catolicismo. Combate al Capitalismo y a la Iglesia católica tradicional por considerar a los jefes de ésta aliados de los capitalistas. Mas recientemente ha surgido un movimiento denominado Cristianos por el Socialismo, que tiene propósitos similares y en él participan sacerdotes, pastores, monjas y laicos, que creen que Cristianismo y Socialismo marxista son compatibles. Aluden más bien a las acciones prácticas antes que a los principios filosóficos. ACR

## CAUCUS

Reunión privada de un pequeño grupo de dirigentes destacados de un partido político, con el fin de adoptar medidas importantes con relación a las actividades del partido. El término procede del griego *Kaukós*, que es un vaso para beber vino, por unas reuniones que celebraban líderes políticos en Boston, Estados Unidos, en el siglo XVIII, en que, mientras discutían, bebían vino en esos vasos. ACR

## CAUDILLISMO

Líder, cabecilla. Con este término se alude generalmente en Iberoamérica a cualquier régimen personalista y cuasimilitar, cuyos mecanismos partidistas, procedimientos administrativos y funciones legislativas están sometidos al control inmediato y directo de un líder carismático y a su cohorte de funcionarios mediadores. Debido a esto, el caudillismo, se ha convertido en sinónimo de todo sistema político controlado por los militares. En su acepción más estricta es un tipo particular de autoritarismo: gobierno personalista y cuasimilitar, de origen y base económica provinciales, que cumple cierta función de integración nacional en las épocas de decadencia o debilitamiento de una autoridad central efectiva. ABD

## CAUSACIÓN MÚLTIPLE

Teoría que sostiene que nunca puede considerarse como causa única de un proceso cualquiera de las “causas” que intervienen en él; la que afirma que en la producción de un resultado determinado operan factores diversos en acción recíproca; la que sostiene que en un momento y situación dados son muchos los factores que juegan y se entrelazan en un determinado campo, del cual habrá de derivar en virtud de ese juego la situación dinámica (situación-proceso) subsiguiente. Ahora bien, en ese campo ciertos factores pueden ser indispensables para la producción de un determinado efecto, pero la consecuencia típica en la mencionada situación dinámica subsiguiente sólo se produce cuando tales factores se combinan en una configuración única y peculiar. JG

## CÉLULA

Grupo reducido de miembros del Partido Comunista que actúan, sobre todo, en el ámbito de una unidad de trabajo (fábrica, empresa) y, también, en una pequeña unidad local (bloque de viviendas, calle o barrio).

Los dirigentes comunistas conceden especial importancia a las células profesionales, es decir, a aquellas que se forman dentro de una fábrica o empresa. La estrecha solidaridad de sus miembros y el continuo contacto con los trabajadores, les permite desenvolver una acción fácil y eficaz en favor de la realización de las consignas del Partido. Las células resultan especialmente aptas para la acción clandestina, a la que los comunistas recurren con frecuencia. El tamaño ideal de una célula es, según testimonio de los mismos dirigentes comunistas, el que oscila entre 15 y 20 miembros. ABD

## CENSURA

Política de restricción de la expresión pública de ideas, opiniones, sentimientos e impulsos que tienen, o se supone que tienen, capacidad para socavar la autoridad del gobierno o el orden social y moral que esta misma autoridad se considera obligada a proteger. La censura adopta dos formas: previa y post facto. Aunque lo más frecuente es que sea practicada bajo regímenes autocráticos, también opera en formas diversas, en los Estados democráticos liberales de Occidente.

La censura es ejercida por autoridades públicas y privadas; puede agruparse en cuatro categorías: política, religiosa, contra la obscenidad o moral y la relativa a la libertad de enseñanza.

La censura afecta a la esfera de las ideas. Supone que ciertas ideas no solamente carecen de valor, sino que no han de ser manifestadas, ya que constituyen un peligro. Pese a que los fundamentos de la censura son incompatibles con las ideas de la tradición liberal occidental, debemos comprender las tres posibles justificaciones de la censura. La primera justificación es que las ideas manifestadas, o a punto de ser manifestadas, son “falsas” y/o “peligrosas” según el criterio de las autoridades oficiales y que, por tanto, deben ser suprimidas o castigadas.

Relacionada con ésta, se nos presenta una segunda razón en favor de la censura, igualmente odiosa para las tradiciones occidentales, y es la del elitismo, cuya justificación remonta a Platón y su República. Aquí, la creencia es que las mentes de aquellos a quienes se dirigen las ideas objeto de censura no son capaces de percibir su “falsedad”, debido a lo cual podrían extraviarse. La tradición política occidental rechaza esta idea, pero muchos grupos privados de presión no la rechazan, como demuestran los persistentes intentos que, de modo directo o a través de las autoridades públicas, llevan a cabo para censurar los libros de texto escolares. Cualquier investigación histórica probará de inmediato que quienes se han presentado a sí mismos como los únicos calificados para indagar la verdad, no han sido más capaces de hacerlo que sus adversarios.

La tercera justificación de la censura parece ser la única que se mantiene sobre bases firmes. Las ideas que conducen a la “acción antisocial” —p. ej. la pura pornografía— pueden ser censuradas. Sin embargo, aquí se impone una distinción decisiva: ya no estamos tanto en el ámbito de las ideas como en el ámbito de la acción, y en este campo puede ser deseable, incluso para Occidente, trazar una línea —como de hecho se hace— entre la libertad de expresión y el derecho de la sociedad a establecer un mínimo normativo para el comportamiento exterior. Cómo, dónde y por quién ha de ser trazada esta línea, constituye el dilema peculiar en que se encuentran aquellos que aman y estiman la preciosa tradición de una libertad dentro del orden. ABD

### **CENTRALISMO DEMOCRÁTICO**

Principio rector de la estructura orgánica y de la vida de los partidos comunistas y obreros, que supone: elección de todos los organismos dirigentes del Partido desde abajo; rendición periódica de cuentas de los organismos partidarios ante los miembros de las organizaciones básicas y ante los organismos superiores; severa disciplina partidaria igual para todos y subordinación de la minoría a la mayoría; obligación incondicional de las resoluciones de los organismos superiores para la base. En este principio se basa también la estructuración del aparato estatal socialista, de los organismos económicos, de los sindicatos y otras organizaciones sociales en la URSS y demás países socialistas. ACR

### **CENTRO**

En términos políticos, el centro está constituido por las corrientes de opinión que ocupan lugar intermedio entre la izquierda y la derecha. En el centro están aquellos que no aceptan las posiciones definidas de la derecha y de la izquierda; o bien, aquellos que aceptan parcialmente las ideas de ambos lados; o, por último, aquellos que se muestran indiferentes a las ideas de los sectores definidos. El término adquirió matiz político en la Asamblea Nacional Francesa, 1789, en que el grupo acaudillado por Lafayette (Marie Joseph Paul Yves Roch Gilbert du Motier, marqués de Lafayette) se llamaban a sí mismos “los patriotas” y se sentaban juntos en el centro de la sala de reuniones, frente al sillón del presidente. ACR

### **CERO BASE, Presupuesto**

Método para la elaboración del presupuesto que supone que el nivel mínimo de fondos del organismo de que se trata es cero, y por consiguiente, los administradores



requieren justificar todos los gastos mediante las mismas normas que las que usualmente se utilizan para considerar programas nuevos o incrementos al presupuesto vigente.

Los programas del organismo se dividen en “paquetes”, que comprenden los objetivos, las actividades y los recursos necesarios; los costos de cada “paquete” se calculan desde la base.

De esta manera se obliga a una revisión completa del presupuesto, ya que los titulares de los organismos necesitan demostrar sus necesidades de fondos —sin referirse a las asignaciones anteriores—, como si sus actividades fueran a iniciarse; lo cual permite a los ejecutivos cuestionar sus programas anticuados y promover nuevas iniciativas. JG

### **CESARISMO-BONAPARTISMO**

La palabra Cesarismo se utiliza con frecuencia, para describir un tipo especial de gobierno autocrático o dictatorial, que combina un control efectivo de orden militar, con un apoyo popular considerable, a efecto de retener una posición de poder supremo dentro del Estado. El término se deriva de la breve dictadura personal establecida por Julio César, a continuación de su golpe militar de 49 A. C. Los ejemplos modernos de cesarismo incluyen las dictaduras francesas de Napoleón I (1799-1814) y de Napoleón III (1852-1870), lo que en gran parte explica por qué, a menudo, el Cesarismo también se denomina Bonapartismo. Aunque las dictaduras cesaristas son invariablemente extra-constitucionales, absolutas y hasta arbitrarias, no deben confundirse con las dictaduras totalitarias modernas.

El totalitarismo implica, generalmente, un intento ideológico y políticamente monolítico de indoctrinación y regulación sistemática de cada aspecto de la sociedad; el interés primordial del cesarismo es la retención efectiva del poder gubernamental en su propio beneficio. Las dictaduras cesaristas, por lo tanto, generalmente no son ideológicas, rara vez se esfuerzan por organizar monolíticamente a la sociedad alrededor de un partido único, o intentan una transformación radical de las instituciones económicas y sociales básicas del Estado. JG

### **CIBERNÉTICA**

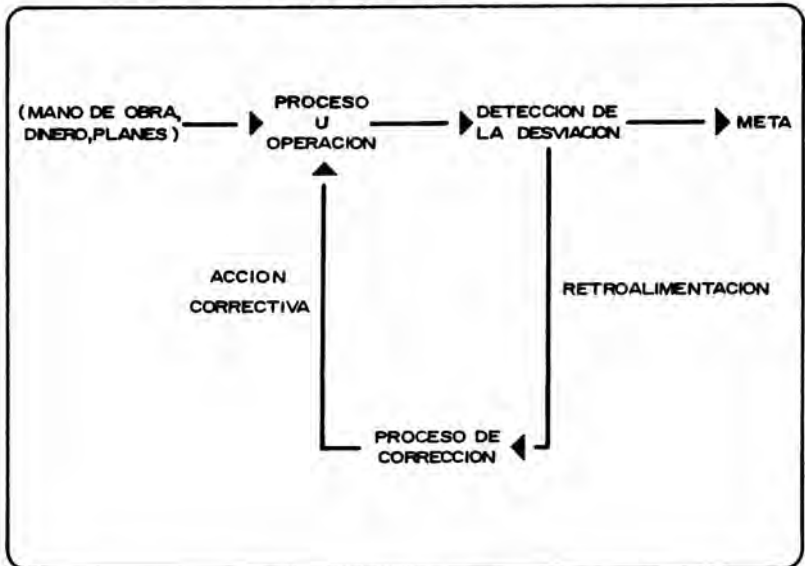
Norbert Wiener, su autor, la definió originalmente como el campo total de la teoría del control y la comunicación en los animales y en las máquinas; posteriormente amplió su campo de influencia a las sociedades formadas por organismos vivos, y en particular, a las sociedades humanas.

En la actualidad este concepto tiene distintos significados. Para algunos, se trata de una colección de técnicas, estudios y procedimientos relacionados con el proceso de la información; para otros, equivale a la automatización y a la aplicación acelerada de ésta a todos los campos de la actividad humana. Otros más lo entienden como un método nuevo, general y poderoso de estudiar sistemas complejos —desde las máquinas hasta la sociedad misma—, en función del flujo y el proceso de la información.

A pesar de los distintos enfoques, todos coinciden en señalar que el valor intelectual real de la cibernética está en la comprobación de que los sistemas de ordenadores y el cerebro (artificial y natural), pueden ser analizados en función del mismo lenguaje cibernético, esto es, el lenguaje de la información y el control.

1. *El control como un sistema cibernético.* La transferencia de la comunicación o de la información, así como el control se manifiestan en el funcionamiento de muchos sistemas. La “información”, en sentido general, incluye una transferencia mecánica de energía, un impulso eléctrico, una reacción química, la palabra escrita

### PRINCIPIO DEL CONTROL CIBERNETICO



u oral, o cualquier otro medio por el cual puede ser transmitido un “mensaje”. Así, los sistemas se controlan a sí mismos mediante la retroalimentación de la información, la cual descubre el error en el logro de las metas e inicia la acción correctiva. En otros términos, los sistemas usan parte de su energía para retroalimentar la información que compara el desempeño con una norma.

El regulador de la máquina de vapor es un simple sistema cibernético. Para controlar la velocidad de una máquina bajo ciertas condiciones de carga, se giran unos pasos (bolas). A medida que se incrementa la velocidad, la fuerza centrífuga hace que éstos ejerzan un empuje hacia afuera, el cual, a su vez transmite una fuerza (un mensaje) para cortar el ingreso del vapor y, por tanto, se reduce la velocidad. A medida que la velocidad disminuye, ocurre lo inverso. De igual forma, en el cuerpo humano varios sistemas cibernéticos controlan la temperatura, la presión de la sangre, las reacciones motoras y otras. En un sistema eléctrico, tal como un regulador de voltaje, se usa el principio de la retroalimentación. Y en los sistemas sociales, aún aquellos diferentes de las organizaciones formalmente administradas, también se encuentra la retroalimentación.

Jramoi distingue tres esferas fundamentales de control dentro del campo de la cibernética:

- a) El control de los sistemas de máquinas de los procesos de producción, y en general, de los procesos que tienen lugar cuando el hombre actúa con un fin determinado en los instrumentos de trabajo y en los procesos de la naturaleza.
- b) El control de la actividad organizada de las comunidades humanas que resuelven tal o cual tarea; por ejemplo, las organizaciones que efectúan operaciones militares, financieras, crediticias, comerciales, de seguros, de transporte, etcétera.
- c) El control de los procesos que tienen lugar en los organismos vivos (forman parte de ellos los procesos fisiológicos, bioquímicos y biofísicos superiores relacionados con la actividad vital del organismo y encaminados a la conservación del mismo en las condiciones variables de su existencia).

2. *La cibernética y los sistemas.* Si bien en las definiciones originales de cibernética Wiener no emplea el término “sistema”, éste se encuentra implícito en los términos “organismo”, “máquina” y “sociedad”, y aparece explícito en definiciones posteriores de esta ciencia. La cibernética se ocupa del estudio de cierta clase de sistemas, en sus aspectos relativos a los procesos de comunicación y control.

Los sistemas que estudia pueden ser:

- a) Máquinas (ingeniería cibernética);
- b) Organismos vivos (bio-cibernética y psico-cibemética);
- c) Organismos sociales (socio-cibernética).

Buckley los llama sistemas mecánicos, orgánicos y socioculturales.

Quedan fuera del ámbito del estudio de la cibernética, según esta interpretación, algunos sistemas naturales, como los sistemas astronómicos o los sistemas orográficos (no son máquinas, ni organismos vivos, ni organismos sociales).

3. *Cibernética y administración.* La cibernética es a la ciencia de la administración, lo que la teoría burocrática de Weber es a los principios administrativos tradicionales. En la administración pública, la cibernética es el estudio de cómo las organizaciones (sistemas hombres/máquina o sociotécnicos) usan la comunicación para asegurar, al menos temporalmente, su sobrevivencia.

Wiener parte del concepto de entropía (tendencia natural al deterioro y al desorden) para destacar la importancia de las comunicaciones, pues considera que la habilidad para colectar y procesar información determina, en última instancia, la capacidad para organizarse, esto es, para destruir la entropía. En consecuencia, la sobrevivencia de las organizaciones depende de su destreza para manejar información, es decir, de su sistema de planeación y control.

La cibernética ha traído implicaciones profundas para la filosofía, la ciencia y la tecnología; para la administración pública ha significado una preocupación creciente en los sistemas de planeación y control de los organismos públicos.

4. *Otras relaciones.* La cibernética ofrece un lenguaje y un conjunto de conceptos que pueden ser empleados para formular principios, dentro de una teoría que relacione el proceso de la información con las actividades de aprendizaje, pensamiento, conocimiento y comprensión. EMD

## **CICERÓN (106-43 A. C)**

Obras: *La República, La Ley, Los Deberes.*

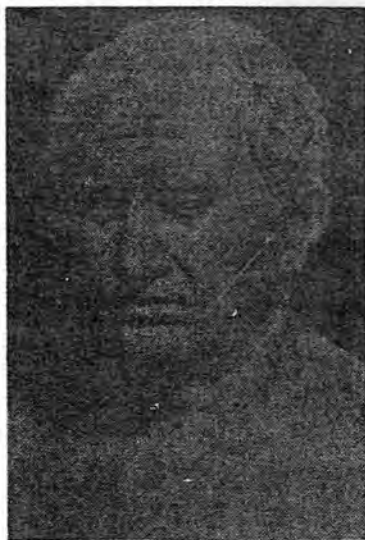
El pensamiento político de Cicerón no es importante por su originalidad; como él mismo francamente reconoce, sus libros eran compilaciones.

La verdadera importancia de Cicerón para la historia del pensamiento político, consiste en que dio a la doctrina Estoica del derecho natural, la formulación en que ha sido universalmente conocida en toda la Europa Occidental, desde su época hasta el siglo XIX. De él pasó a los jurisconsultos romanos y en no menos medida a los padres de la Iglesia.

En primer lugar, hay un derecho natural universal que surge a la vez del providencial gobierno del mundo por Dios y de la naturaleza racional, y social de los seres humanos que los hace afines a Dios. Es, como si dijéramos, la constitución del estado

universal. Es la misma en todas partes y obliga, inmutablemente, a todos los hombres y a todas las naciones. Ninguna legislación que la infrinja merece el nombre de ley, porque ningún gobernante ni pueblo puede convertir lo injusto en justo. A la luz de esta ley eterna todos los hombres son iguales; no son iguales en saber, y no es conveniente que el Estado intente igualarlos en riqueza, sino que son iguales en cuanto que poseen razón y en su estructura psicológica, respecto a lo que creen honorable o indigno. Para Cicerón la igualdad es una exigencia moral más que un hecho; no va implícita en este razonamiento la democracia política, aunque sería difícil defender la democracia sin alguna convicción moral análoga. Lo que se afirma es que debe darse a todo hombre una cierta medida de dignidad y respeto, puesto que está dentro y no fuera de la gran fraternidad humana.

Cicerón.



La deducción política que saca Cicerón de este axioma ético, es la de que un Estado no puede perdurar, o perdura en mala situación, mientras no se base en la conciencia de las obligaciones mutuas y el reconocimiento justo de los derechos que unen a sus ciudadanos entre sí, y de que reconozca y lleve a la práctica las consecuencias de esa conciencia. Desde luego, es cierto que un Estado puede ser tiránico

y regir a sus súbditos por la fuerza bruta —la ley moral no hace imposible la inmoralidad—, pero en la medida en que así ocurra, pierde su carácter de verdadero Estado.

El Estado es pues, un cuerpo; la pertenencia a él es un derecho común de todos sus ciudadanos; existe para dar a sus miembros las ventajas de la ayuda mutua y un gobierno justo. Así sus efectos son: 1o. Como el Estado y su derecho son bien común del pueblo, su autoridad surge del poder colectivo del pueblo. 2o. El poder político, cuando se ejerce recta y legítimamente, es en realidad el poder del pueblo como cuerpo. 3o. El Estado y su derecho están sometidos siempre a la ley de Dios o a la ley moral o natural. La fuerza es incidental en la naturaleza del Estado y sólo está justificada porque es necesaria para dar eficacia a los principios de justicia y equidad. RVA



Una perspectiva del Coliseo Romano.

# CIENCIA POLÍTICA

Antonio Bayona Diego

## La Ciencia Política en el marco de las ciencias sociales occidentales

### Objeto y método

Durante muchos siglos el estudio de la vida política no constituyó una disciplina en estricto sentido, sino un cúmulo de influencias heredadas. Sólo retrospectivamente cuando los criterios modernos se han impuesto sobre el pensamiento de los filósofos sociales del pasado, es posible identificar sus preocupaciones intelectuales, como parte de lo que llamamos hoy ciencia política. De esta forma tenemos que su desarrollo como ciencia autónoma ha sido relativamente reciente.

No es aventurado decir que el objeto de estudio de esta disciplina parecía consistir en una colección de temas vagamente relacionados por un interés en ciertas instituciones y prácticas políticas. Sin embargo, en los últimos cien años han surgido ya dos clases de diferentes criterios para diferenciar la vida política del sistema social en general y para aislar el objeto de la Ciencia Política.

Una corriente ha tratado de definir la vida política en función de las instituciones (teoría de las instituciones), definiendo a la Ciencia Política como el estudio de las instituciones gubernamentales o políticas o como el estudio del Estado; mientras que la otra ha centrado su atención en la actividad o comportamiento que plasma en las instituciones en cuanto formas políticas particulares (teoría de los procesos políticos), con lo cual la Ciencia Política queda definida como el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones.

Actualmente esta separación es difícil de mantener, debido a su emancipación de la Historia y el Derecho y a la colaboración interdisciplinaria en la investigación científica, todo lo cual hace que aún no exista una

estructura coherente y viable, aunque sí ha evolucionado de una disciplina simplemente sintética hasta convertirse crecientemente en analítica, en gran medida debido a los aportes de la metodología, en especial la “behaviorista”.

El problema del método en la Ciencia Política radica en que dada su juventud, tiene que recurrir a las aportaciones de las otras ciencias sociales, lo cual no implica que no sea capaz de crear sus propios métodos, sino que no está lo suficientemente madura como para ya lograrlo. De ahí que sea la que más defienda la investigación asociada a la colaboración entre las disciplinas. Inclusive ha existido la tendencia de hablar de las ciencias políticas, más bien que de la ciencia política; lo cual implica la idea de que todas las ciencias sociales, e incluso todas las ciencias humanas, tienen relación más o menos directa con la vida política; de tal forma que no existe un dominio especial del saber que constituya una ciencia política, sino que todas las ciencias sociales y humanas rozan la política. De ahí que se ha dado en llamar a la ciencia política, “ciencia-encrucijada”. Sin embargo, es muy importante tratar de crear procedimientos que contengan elementos matemáticos y de “cuantificación para lograr análisis más precisos”.

### ¿Ciencia Política, Politología o Politicología?

Respecto a cuál de los términos anteriores es el correcto, existen diversos puntos de vista entre los estudiosos de la ciencia política. Por un lado están los que coinciden con Maurice Duverger, el cual sostiene que lo correcto es “politicólogo”, pues corresponde exactamente a la transposición en griego de “political scientist”, mientras que “politólogo” quiere decir “especialista en ciencia del Estado”, lo cual se refiere a una sola de las concepciones de la ciencia política. Marcel Prélot sostiene que a pesar de que “politólogo”, no se forma directamente a partir de **polis** (la Ciudad o el Estado), sino de su derivado **polites** (el ciudadano), suena mejor que politicólogo, además, éste también es un derivado de **polites**, de tal forma que Prélot no identifica, como lo hace Duverger, al término con una concepción específica de la ciencia política. En lo particular yo considero que todo esto se deriva de la juventud de la disciplina y para nuestro propósito cualquiera de los términos, si no le damos una connotación especial, no es útil o tal vez diremos mejor “científico político”, haciendo la traducción del “political scientist” inglés.

Dar una definición precisa de ciencia política no es posible, debido a que esta disciplina no está acabada y su dominio no ha sido completamente



explorado, pero sí podemos dar una noción que sería la de que estudia el poder en todas sus formas.

## Desarrollo

Históricamente, la ciencia política se desarrolló a partir de las aportaciones de diferentes esferas del conocimiento tales como la filosofía, la historia, el derecho y la economía. Estudios teóricos y prácticos del Estado fueron hechos por los antiguos griegos, especialmente por Platón y Aristóteles, el primero poniendo especial énfasis en el enfoque idealista, y el segundo en el comparativo y científico. Los romanos contribuyeron particularmente con los análisis de los aspectos prácticos, primordialmente en lo concerniente al derecho y a la administración pública.

En la Edad Media, bajo la influencia de la Iglesia Católica y sus filósofos como San Agustín y Santo Tomás de Aquino se integraron a los estudios políticos, aspectos teológicos tales como las restricciones de una “ley superior” a los poderes del gobierno.

El Renacimiento fue testigo de las ideas “humanistas”, las cuales ponían mayor énfasis en los intereses terrenales y seculares. Escritores como Maquiavelo daban primordial importancia a la unidad nacional, el poder político y el orden social. La “Realpolitik” se antepuso a las consideraciones morales o religiosas. Se mostró mayor interés en los aspectos prácticos de la política, que en los teóricos.

De la Reforma surgieron las doctrinas seculares que se oponían a la autoridad monárquica y defendían la soberanía popular. Así nació el liberalismo del cual se desprendió una mayor libertad de expresión y experimentación de las ideas en los escritos políticos.

A pesar de todo ésto, la política seguía siendo una especie de matriz en la que convergían la filosofía, el derecho, la economía y la historia. No es sino hasta la segunda parte del siglo XIX con la presencia en E. U. específicamente, en la Universidad de Columbia de un emigrante alemán liberal llamado Francis Lieber, que la Ciencia Política surge como disciplina autónoma. Esto se debe a que se llega a una precisión bastante clara del concepto de ciencia política: a los progresos de la libertad política; y finalmente a la necesidad de eficacia política y administrativa, es decir formar hombres políticos y prepararlos mejor para su tarea. La institucionalización de la Ciencia Política fue igualmente en Europa la proeza de determinados científicos. En Francia, E. Boutmy fundó en 1872 la Ecole Libre des Sciences Politiques, que todavía hoy representa un centro de la inves-

## 242 Ciencia Política

tigación político-científica francesa. En la Gran Bretaña, la London School of Economics and Political Science fue el punto de cristalización de los sociólogos de izquierda, quienes simpatizaron con el movimiento obrero, y junto con determinados científicos como H. Laski, consiguieron incluso influencia política. En Alemania, después de la Primera Guerra Mundial, la Hochschule Für Politik, de Berlín, creó una organización de investigación y enseñanza, de la que nació el instituto de ciencia política más importante de ese país, el Otto-Suhr-Institut. Incluso en España, en el Instituto de Estudios Políticos de Madrid fundado originalmente como institución de la Falange, surgieron tendencias a una ciencia política autónoma.

### Enfoques

En el desarrollo de la ciencia política han existido cuatro enfoques principales: **universalismo** o filosofía moral, **legalismo** o staatslehre, **realismo** o proceso político y el **behaviorismo**.

El enfoque universalista o sea el estudio de los valores, las ideas y las doctrinas políticas ha sido tradicionalmente orientado a la historia de las ideas políticas. El análisis de los escritos de Platón hasta Nietzsche ha sido la base de los cursos de teoría política. Recientemente han sido añadidas cuestiones epistemológicas.

El legalismo es producto de la escuela Staatslehre de Alemania y se desarrolló a partir del siglo XIX. En este enfoque lo que interesa es la forma legal y constitucional del gobierno. Estudia las instituciones, el poder y los derechos legales. En realidad se asemeja mucho al estudio del Derecho. El énfasis se pone en la forma en que estos factores influyen en la sociedad.

En el realismo, la atención se centra en el estudio de los grupos fundamentales que ejercen un poder en la realidad política de una sociedad. Así la política se interpreta como un “proceso mediante el cual las actividades de grupo, marginadas de la estructura política institucionalizada, pero actuando sobre y a través de ella, influyen en todas las fases de la actividad gubernamental”. De esta manera se abren nuevos campos de investigación como son los temas de partidos políticos, grupos de interés o de presión, opinión pública, etc.

El más reciente de los enfoques es el **behaviorista**. Trata de separar los valores de los hechos con lo cual se lograría una mayor científicidad. Utiliza métodos empíricos tales como el análisis sistémico, las encuestas, las escalas, las técnicas de simulación, la teoría de los juegos y algunos

otros que sirven para controlar las distintas variables y operacionalizarlas. El behaviorismo centra su atención en el individuo y su comportamiento político. Hace a un lado los “legalismos” y se concentra fundamentalmente en las relaciones de poder entre individuos y grupos. Otra de las características importantes de este enfoque es que hace hincapié en los estudios interdisciplinarios, con el deseo de reunir técnicas de investigación, descubrimientos empíricos y conceptos sociológicos, antropológicos, económicos, psicológicos y matemáticos.

### Áreas de Estudio

La ciencia política se divide hoy, en la mayoría de los países, en cuatro secciones principales:

1. La teoría política:
  - a) La teoría política
  - b) La historia de las ideas.
2. Las instituciones políticas:
  - a) La constitución
  - b) El gobierno central
  - c) El gobierno regional y local
  - d) La administración pública
  - e) Las funciones económicas y sociales del gobierno
  - f) Las instituciones políticas comparadas.
3. Partidos, grupos y opinión pública:
  - a) Los partidos políticos
  - b) Los grupos y las asociaciones
  - c) La participación del ciudadano en el gobierno y en la administración
  - d) La opinión pública.
4. Las relaciones internacionales:
  - a) La política internacional
  - b) La organización internacional
  - c) El derecho internacional.

**La Posición de la Ciencia Política en El Marco De Las Ciencias Sociales Marxistas**

## 244 Ciencia Política

### La Política en la Obra de Los Clásicos Marxistas

Carlos Marx y Federico Engels, a pesar de que no existe una obra especial de ellos sobre la teoría política, pueden ser considerados como dos de los teóricos políticos más importantes.

Se ocuparon de la política bajo tres distintos aspectos:

a) Investigaron la relación entre Estado y sociedad, haciéndolo en oposición a la filosofía política y jurídica de Hegel. Criticaban la gran importancia que el idealismo alemán daba a la política.

b) La teoría política parte de la lucha de clases. Así que resaltar demasiado lo político, únicamente sirve para encubrir las contradicciones que existen en la sociedad. “La política no es más que un epifenómeno de la sociedad clasista”. Para Marx sólo hay manifestaciones históricas de política y Estado, como superestructura de formaciones sociales diferentes.

c) Investigaron la política para conseguir la introducción a la acción revolucionaria. El aspecto práctico de la teoría política es mostrado en todas las consideraciones sobre estrategia y táctica de la revolución. En oposición a los anarquistas, el Estado no era, para los marxistas, el mal absoluto, que era necesario destruir. El Estado y la política sólo son superestructuras de una base económica.

### La Ciencia Política Como Economía Política

Mientras que en los países capitalistas la política y la economía se desarrollaron como ciencias separadas, en el marxismo se insistió en la idea de una “economía unitaria”. Según Engels es “la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio del sustento de la vida material en la sociedad humana”. Se investiga la dialéctica de las relaciones económicas, la aparición de la superestructura social y de la política. El sistema marxista-leninista se considera integrado por la economía política, el materialismo dialéctico e histórico y el socialismo científico.

Los objetivos de la economía política son tres: “realizar el análisis de las leyes económicas objetivas del sistema socialista de producción; verificar la investigación de las diferentes formas de propiedad social sobre los medios de producción, investigar el sistema de los intereses materiales colectivos y personales de los productores socialistas”.

De esta manera la ciencia política es vista por los comunistas como una ciencia burguesa que pretende justificar y fundamentar su política

imperialista. De ahí que el estudio de la práctica política se hace para conservar y consolidar el poder de la burguesía.

Uno de los teóricos marxistas más fecundos, Nicos Poulantzas sostiene que la teoría política marxista “oficial” (staliniana, post-staliniana y trotskista) ha vivido aferrada a una interpretación mecanicista y lineal del lapidario concepto de Marx y Engels sobre el Estado. De ahí que sitúa como el meollo de la ciencia política el tema del Estado, el cual debe especificarse en tres dimensiones básicas:

- a) La relación entre las clases dominantes del bloque en el poder.
- b) La relación entre éstas y las clases dominadas.
- c) La conservación o ruptura del equilibrio de la formación social y la reproducción de sus condiciones de existencia.

De tal manera que el Estado no es una emanación directa, epifenoménica de una “burguesía” mítica, ni tan siquiera de la clase hegemónica del bloque en el poder, es decir el Estado opera con cierta autonomía, he ahí la importancia del estudio marxista de la ciencia política.

### **Perspectivas**

La disciplina, aunque no surgió como ciencia de oposición expresa, ha entrado muchas veces en conflicto con los intereses del poder y ha desempeñado frecuentemente una función crítica, por lo cual la acusación que se le hace de ciencia al servicio de los gobernantes no está demasiado fundada. Incluso existe la necesidad de que los científicos políticos se constituyan en un grupo orgánico y operativo, no para ser un instrumento al servicio del poder, sino para la búsqueda de modelos teóricos, que logren hacer de esta ciencia una unidad coherente integrada y proporcione soluciones a los problemas prácticos que se presentan en nuestro ámbito de acción.

Finalmente quisiera transcribir unas palabras de Marcos Kaplan al respecto: Los científicos políticos y sociales de América Latina deben contribuir decisivamente a que su actividad y su producción resulten científicamente creadoras, socialmente valiosas, políticamente eficaces y moralmente significativas.

**CIENCIAS PRAXIOLÓGICAS (Policy Sciences)**

Campo de estudio integrado por el conocimiento —derivado de varias disciplinas— útil a la formulación de la política pública. Constituyen un conjunto de teorías y generalizaciones sobre el proceso de formulación de las políticas mediante modelos tomados de la economía, de la teoría de decisiones, conducta política, de estrategia militar, etc.

Las ciencias praxiológicas resaltan el hecho de que una organización ineficiente que trabaja en una dirección adecuada es mejor para la sociedad, que aquella con un alto nivel de eficiencia que camina en dirección equivocada. Por lo tanto, estudian los procesos decisorios en las esferas pública y privada. Como las decisiones son actividades que involucran la solución de problemas, se requiere llevar a cabo cinco tareas intelectuales con sus distintos niveles de profundidad y comprensión; determinación de los fines, descripción de las tendencias, análisis de las condiciones, proyección de los cambios, y descubrimiento, evaluación y selección de las alternativas.

Las áreas en que mayor desarrollo han tenido las ciencias praxiológicas son las siguientes:

*Estructura de la política.* —Han tratado de definir los factores a considerar en el establecimiento de las políticas: objetivos, valores, actores, influencias ambientales, etc. Además de distinguir los tres niveles en que se formulan las políticas: grupos e individuos, organización y nivel inter-organizacional.

*Estrategias.* —Los estudios de las ciencias praxiológicas han pretendido establecer una estructura para la definición de los problemas sobre los cuales se pretenden adoptar políticas; sus soluciones, relaciones y afectación de intereses; las distintas opciones o combinaciones de las mismas, para solucionar los problemas; las consecuencias futuras, etc.

*Clasificación del interés público.* —Lo que es bueno o correcto depende de la concepción del “interés público” en un momento determinado. Las ciencias praxiológicas se esfuerzan por clasificar el interés público para darle un contenido legal preciso, limitar el poder discrecional ambiguo, definir objetivos a mediano plazo, hacer explícitos los supuestos axiológicos, disminuir el conflicto, etc.

*Institucionalización.* —Estudian los obstáculos institucionales para el mejoramiento de la formulación de políticas; sugieren el rediseño de las organizaciones conforme a los principales problemas y la creación de órganos especializados en la investigación de políticas y en la futurología.

*Contenido y evaluación.* —Las ciencias praxiológicas intentan, a través de diversos métodos, lograr una mayor claridad en la medición del costo-beneficio político.

Las ciencias praxiológicas no constituyen una disciplina separada con un objeto propio, sino un campo de estudio, en el cual concurren los conocimientos relevantes a la formulación de la política pública. Empezaron a tener mayor auge a partir de la Segunda Guerra Mundial y han adquirido importancia a raíz de los trabajos de Lasswell y Dror. ABD.

## **CIRCUNSCRIPCION**

Cada una de las fracciones en que está dividido un territorio para efectos administrativos, electorales o eclesiásticos. Así, una circunscripción municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce su jurisdicción. ACR

## **CIUDADANIA**

Condición jurídica de una persona con relación a un Estado, que le faculta a intervenir en la elaboración de la voluntad de ese Estado, y en todos los asuntos esenciales del mismo. La ciudadanía es un derecho que se adquiere en tanto se cumpla con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional. La ciudadanía puede ser natural o artificial. Es un error emplear ciudadanía como equivalente a conglomerado nacional, a pueblo. ACR

## **CIUDADANO**

Persona a quien la legislación de un Estado reconoce que posee las condiciones necesarias para gozar del derecho de su ciudadanía. Se puede ser ciudadano natural o naturalizado, según se nazca en el territorio nacional o se descienda de ciudadanos, o bien se haya adquirido mediante el procedimiento de la naturalización.

En los tiempos de la Revolución Francesa, y aún en nuestros días en algunos Estados, es el tratamiento que antecede a altos funcionarios públicos, como el Ciudadano Presidente de la República. Se emplea más bien para significar que es igual a todos los demás, no obstante, que ocupa un alto cargo. ACR

## CÍVICO

Derivado de *civis*, que en latín significa ciudadano. Lo cívico es lo relativo a los ciudadanos, a la ciudadanía, al comportamiento que deben observar aquellos con relación a los intereses de la patria.

También se emplea como sinónimo de patriótico. ACR

## CIVISMO

Celo por las instituciones y los intereses de la patria. Comportamiento ejemplar de los ciudadanos en el fiel cumplimiento de sus deberes como tales. Se usa como sinónimo de patriótico. ACR

## CLASE DIRIGENTE

Noción que se explica a la sociedad en su conjunto y que designa a todos aquellos que, dentro de áreas diversas y específicas (Estado, ejército, educación, empresa, iglesia... ocupan posiciones, o desempeñan funciones tales que no pueden dejar de tener influencia en el gobierno de la sociedad, que por tanto, ejercen un poder no solamente en el sector considerado, sino también sobre la sociedad en su conjunto.

La “clase dirigente” comprende sólo una minoría, lo cual fundamenta los interrogantes sobre la realidad de la democracia. Los debates sobre la clase dirigente se centran alrededor de su unicidad o su pluralidad. En el primer caso, se puede hablar de “clase dirigente” apoyándose en una comunidad de preocupaciones y en una homogeneidad en el reclutamiento. En el segundo caso, se prefiere la noción de “categorías dirigentes” para mostrar que los sectores son autónomos y que los objetivos pueden ser diferentes y hasta contradictorios. ACR

## CLASE MEDIA

El plural, clases medias, es tan usado como el singular, clase media, incluso simultáneamente. Edouard Allez, quien publicó la primera edición de su obra “De la nueva democracia o de las costumbres y poder de las clases medias en Francia” en 1837, reproduce en los anexos los discursos de François Guizot en los cuales el orador parlamentario alaba “la preponderancia política de la clase media”.

Cualquiera que sea el número empleado, el término generalmente tiene como sinónimo el de burguesía. Este es el caso en Allez y Guizot. Desde entonces, en la



literatura política y social, la equivalencia es constante. Sin embargo, más adelante, son perceptibles modificaciones en esta equivalencia entre clase media y burguesía.

Bajo la monarquía de julio, la clase media englobó a la mediana y la gran burguesía. Posteriormente, con la desaparición de la aristocracia tradicional y la evolución de la gran burguesía, la clase media designa a la pequeña y mediana burguesía. ACR

## CLASE OBRERA

La revolución industrial del siglo XIX, hizo aparecer en la escena social, después política, a los obreros de la gran industria, sus derechos, sus reivindicaciones y sus luchas. Los obreros existen desde mucho tiempo atrás, y algunas formas de lucha obrera —por ejemplo la huelga— son muy antiguas. Pero hay que esperar a la mitad del siglo XIX, para que se imponga a la opinión pública la existencia de una categoría social que pesa sobre la vida de la sociedad: la clase obrera.

En Francia, el término clase obrera, se señala por primera vez durante la Revolución de 1789. Después se opone al plural proudhoniano (las clases obreras) el singular marxista (clase obrera). La antítesis no es exacta si se toman en consideración los factores de diferenciación interna de esta clase social. Marx no solamente distinguió el lumpenproletariado y el subproletariado, sino también, la aristocracia obrera, el obrero agrícola y el obrero industrial; introduce además el concepto de clase obrera como la clase de los trabajadores productivos, mientras que Proudhon tiene una teoría mucho menos articulada de los grupos sociales.

Dentro de la perspectiva marxista, los proletarios, esclavizados a su salario, no disponen más que de su fuerza de trabajo para vivir. Hay dos características que introducen distinciones en su seno: la naturaleza del trabajo (manual o intelectual) y su relación con las mercancías. En un sentido estricto, la clase obrera sólo comprende a los asalariados productivos manuales o intelectuales.

Consideremos los grupos obtenidos a partir de las dos variables indicadas:

	<i>Trabajo manual</i>	<i>Trabajo intelectual</i>
Actividad asalariada productiva	A	B
Actividad asalariada no productiva	C	D

El proletariado comprende a los cuatro grupos A, B, C y D. La clase obrera sólo A y B. Los trabajadores manuales de las fábricas, las minas, las bodegas y los

campos forman el grupo A. Los asalariados se distinguen de los artesanos o de los explotadores agrícolas propietarios de sus propios medios de producción. El grupo B lo constituyen los técnicos e ingenieros de producción, cuya actividad está directa y totalmente ligada a la producción.

Marx evoca brevemente al grupo C cuando habla de los mecánicos y carpinteros “que vigilan el mecanismo general y atienden las reparaciones”, son trabajadores manuales, pero no son directamente productivos.

No obstante, este grupo es más numeroso e incluye las actividades manuales no productivas de más valor (Transportes, telecomunicaciones, embalaje y almacenamiento).

El último grupo, los trabajadores asalariados, intelectuales no productivos; empleados, cuadros, investigadores. Marx hace notar que “el capitalista está obligado a transformar sin cesar... una parte del producto-mercancía en tenedores de libros, empleados, etc. ” Esta parte del capital se sustrae al proceso de producción y entra en los gastos de circulación.

Estos cuatro grupos no son inmutables. Está claro que el grupo B, muy débil en el tiempo de Marx, ha aumentado considerablemente, como consecuencia de la reciente intervención de las técnicas y del conocimiento científico en los procesos de producción. Los grupos C y D se mezclan a medida que los sectores de actividad acceden al modo de producción capitalista y entran en el ciclo de cambio. Este es el caso de los trabajadores que continúan “un proceso de producción, en el seno del proceso de circulación y en vista de ello”. Marx pensó en la industria del transporte. Más recientemente, los marxistas han estimado que las telecomunicaciones, el embalaje y el almacenamiento han salido de la esfera no productiva para entrar en la esfera productiva.

Los debates sobre “la nueva clase obrera”, se han producido por una mala comprensión de la escala teórica marxista. El paso de los campesinos a la industria, el crecimiento numérico de los diseñadores, de los técnicos, de los ingenieros de fabricación, la disminución de ciertas categorías tradicionales como los mineros y los obreros del libro, son fenómenos que no han podido escapar a una teoría cuya originalidad consiste precisamente, en considerar la estructura social en términos de procesos, de transformación y de movimiento continuo. De modo que los analistas marxistas rechazan la teoría según la cual la recomposición del trabajo se ha modificado con las máquinas automáticas, porque consideran que la automatización reúne los instrumentos de trabajo, pero no suprime la separación entre el trabajo de las máquinas y el trabajo del hombre. ACR

## CLASE POLITICA

Mosca es el único para quien la “Clase Política” es sinónimo de clase dirigente o de élite; esta expresión se aplica a una fracción de la “clase dirigente”, al conjunto de quienes en el dominio específico de lo político, ejercen una influencia en el gobierno de la sociedad, intervienen a nivel de la selección, de las opciones y de las decisiones políticas. De ahí que la “clase política” comprenda a los miembros del poder ejecutivo, a los parlamentos, a los miembros de la tecnocracia del Estado, a los militantes de los partidos políticos, a los afiliados a las organizaciones profesionales y a los grupos de presión.

Para algunos, la noción no es satisfactoria porque parece postular la homogeneidad de comportamiento de quienes engloba y supone una autonomía de lo político. En efecto, permite yuxtaponer una clase política, una clase de administradores, una clase de militares, una clase de jefes de empresas separadas unas de otras, libres unas con respecto a las demás, interviniendo libre y soberanamente en el Estado. *Es* por eso que sobre esta noción a veces se prefiere la de “personal político”, que comprende a las mismas personas, pero está basada en la naturaleza de lo político. ACR

## CLASE SOCIAL

Desde el final del siglo XVIII, la noción de clase se utiliza corrientemente. Para ilustrar esta aseveración es posible citar los artículos tanto de Quesnay como de Smith, de la “Enciclopedia” o de Necker.

La enumeración de las clases existentes varía en función de los criterios adoptados. Si se considera el sector de actividad, se obtiene una división tripartita: trabajadores del sector primario, de las industrias de transformación y de los servicios. Para utilizar una imagen de Pierre Naville, se distinguen los trabajadores de la hoz, del martillo y del compás. Esta clasificación, seductora a primera vista, se revela sin fundamento cuando se intenta precisar su contenido. ¿Se aplica a las actividades de la persona, a los grupos de personas o de empresas exteriores a las personas?

Otro punto de vista adoptado ha sido el de la naturaleza del trabajo realizado; a los trabajadores manuales se oponían los intelectuales y en estas dos categorías se hacían contrastar los ociosos y los rentistas. Saint-Simon adopta frecuentemente esta división; además, precisa las diferentes profesiones que provienen de cada subdivisión.

Para caracterizar a las clases sociales, se recurre también al nivel de ingresos. Los pobres, los acomodados, los ricos son grupos simples. El perfeccionamiento de la contabilidad nacional ha permitido fraccionar a las poblaciones en categorías más restringidas. Otras clasificaciones se basan en el status jurídico de ingresos y no en su monto. En este caso, frente al sector público, se encuentra el sector privado, con los asalariados por un lado y los no asalariados por el otro.

Algunos autores dividen a las clases a partir de su estilo de vida, de la cultura y, en último análisis, de la conciencia de pertenecer a un grupo determinado. ¿Los obreros, empleados, médicos, profesores, industriales, utilizan de la misma forma sus ingresos? ¿Cuáles son los estratos de la población con ingresos semejantes, con habitación comparable y con vestido y alimentación idénticos? El obrero preferiría la ópera lírica y el comerciante el teatro de barriada. Todos estos elementos materiales convergen en una actitud psicológica: el sentimiento de pertenecer a tal o cual grupo.

El estudio de la estratificación social entonces descansa en las representaciones que los hombres tienen de su situación.

Alain Touraine ha profundizado esta problemática, mediante tres principios genéricos de la clase: principio de identidad (en el que el grupo tiene una función social), principio de oposición (en el que otro grupo le es antagónico); principio de totalidad (que define el campo social donde se juntan los dos principios precedentes).

Si nos alejamos del dominio de las concepciones formalizadas para abordar el vocabulario de los actores políticos, la noción de clase se hace aún más equívoca. Georges Gurvitch ha buscado una teoría que integre todos los elementos que comportan la noción de clase social, reservándola para la sociedad industrial, ya que anteriormente no existían más que estados, rangos, órdenes, corporaciones o castas hereditarias. Gurvitch señala cinco caracteres cardinales: agrupamientos de hecho, a distancia, suprafuncionales, incompatibles entre ellos y refractarios a la penetración por la sociedad global.

Los marxistas no consideran a la clase como un hecho, sino como un concepto que indica los efectos de un modo de producción sobre los agentes que constituyen sus apoyos. Al final del *Capital* Marx aborda el problema de las estructuras de clase; las tres fuentes de ingresos que son el salario, las utilidades y la renta de la tierra, constituyen las tres grandes clases de la sociedad moderna: los trabajadores asalariados, los capitalistas y los hacendados. Hace notar que aún en Inglaterra, la "estructura de clases no se presenta en toda su pureza. Ahí también, los estratos medianos e intermedios desdibujan las líneas de demarcación". Si el modo de producción capitalista es portador del antagonismo que opone el proletariado a la burguesía, el análisis de cada

formación social determinada, conduce a enumerar los diversos grupos sociales que la componen y a identificar sus relaciones.

El problema de los estudios empíricos realizados a partir de la escala marxista, reside en el establecimiento de principios de clasificación que escapen a la ideología dominante, la cual inspira a los estadísticos, como lo demostró Roger Girod en el movimiento de las clasificaciones socioprofesionales en los Estados Unidos de 1790 a 1950. Estos principios se deben reinterpretar constantemente en función de las modificaciones técnicas, económicas y, finalmente, sociales. ACR

## CLASIFICACIÓN

El procedimiento de agrupar ítems o fenómenos sobre la base de alguna calidad estipulada que comparte. Tal clasificación puede basarse en la presencia o la ausencia de un factor (*v. gr.* monarquías y no monarquías; miembros masculinos y femeninos de una legislatura), o, categorías (*v. gr.* sistemas de un partido, de dos partidos y de muchos partidos, o la categorización de grupos de electores como seguros, competitivos y marginales sobre la base de la “oscilación” de porcentaje que se necesita para ganar la curul. )

La utilidad de una clasificación depende básicamente de la precisión de las categorías usadas con relación al propósito de la clasificación; además, un esquema clasificador eficiente requiere que ningún ítem pertenezca a más de una categoría, y que ningún ítem bajo consideración deba omitirse del esquema de clasificación.

Las clasificaciones se usan para generar hipótesis, para ordenar información, para sugerir áreas de investigación, etc., y son ellas mismas modificadas por las pruebas de hipótesis. JG

## CLAUSEWITZ, KARL VON (1780-1831) Alemán.

Obras: *Sobre la Guerra*.

Perteneció al Gran Grupo de Oficiales Ilustrados que constituyó una parte distinguida del movimiento clásico germano. Escribió sobre educación, estética y carácter nacional, así como sobre temas profesionales y a ratos cultivó la poesía. De Schamhorst aprendió el valor de los estudios históricos en la formación del carácter, lección para la que su admiración por los escritos de Schiller le había hecho particularmente receptivo. Los principios de la filosofía idealista ejercieron una perdurable influencia en su pensamiento desde su juventud, época en que adquirió un sólido conocimiento de las obras de Kant y discutió sobre Maquiavelo y Fichte, hasta los

años en que escribió *Sobre la Guerra* y ordenó sus argumentos en una dialéctica casi hegeliana.



Clausewitz teórico del poder militar.

---

---

Lo que distinguió a Clausewitz de otros intelectuales militares de su tiempo, fue su peculiar modo de combinar los instrumentos del análisis lógico con una apreciación realista de los asuntos políticos y militares. Se oponía a los teóricos que intentaban a la vez explicar la guerra y proporcionar los fundamentos de una acción militar eficaz a través de sistemas de reglas universales derivadas de las matemáticas, la geografía, la ética y hasta la tecnología. La fuerza y la voluntad para hacer uso de ella constituían a su juicio el elemento esencial de la guerra; él llamó la atención sobre los factores políticos y psicológicos que aumentaban la intensidad de la guerra. Ninguno de sus contemporáneos percibió tan claramente como él la necesidad en que se haya toda teoría del conflicto de combinar las proposiciones generales, con los constantes cambios producidos por las nuevas armas y las nuevas fuerzas políticas: en consecuencia, una campaña en particular sólo puede ser comprendida en su contexto específico. Pero en la variada historia militar discernía ciertos elementos que están presentes en todo tipo de conflicto armado: la importancia de lo accidental; el papel

de lo irracional y de las emociones, tales como el entusiasmo y el patriotismo; el poder del número y, la naturaleza política y los fines de la guerra. En su obra, *Sobre la Guerra*, intentó desarrollar sus ideas en una teoría de amplios vuelos, cuya función sería la de guiar la investigación y formar la capacidad de discernimiento, no la de proporcionar una fórmula algebraica para la historia.

Demasiado a menudo ha sido mal interpretado como el profeta de la fuerza bruta, quizá porque su dialéctica no se presta fácilmente a ninguna clase de simplificación. Sin embargo, sus escritos han ejercido gran influencia en el estudio de la guerra, particularmente entre los teóricos comunistas, desde Engels y Lenin en adelante, permitiéndole descubrir conceptos significativos detrás de especulaciones operacionales que hoy son de interés en gran medida histórico. Lo que tiene valor permanente en *Sobre la Guerra* es su sugestivo análisis de la relación entre poder político y poder militar, su destreza para describir algunos problemas básicos del conflicto armado entre Estados y su demostración de que tales problemas son reducibles al análisis lógico e investigación empírica. RVA

## **CLISÉ POLÍTICO**

Se dice de aquella idea o expresión que se repite con frecuencia en la política, bien sea como propaganda del partido, o bien, como recurso para impresionar al pueblo por parte de un funcionario público. ACR

## **COACCIÓN SOCIAL**

Existe coacción social cuando una persona se ve obligada, bien sea con amenazas o con promesas —ya sean ocultas o directas—, a un comportamiento que se desvía de sus primeras intenciones y de sus propios intereses. Para que exista coacción social es imprescindible que se den medios físicos de coacción. En todos los grados de la civilización la convivencia social depende de la posibilidad de la coacción social. La presencia de la coacción social no siempre es considerada en el mismo grado como una carga, pues todo Estado necesita de medios de coacción social para poder prestar vigencia a sus leyes. JG

## **COALICIÓN**

Convenio, alianza entre Estados, partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones sociales con vistas a luchar y obtener determinados objetivos económicos, políticos o militares de interés común. Gobierno de coalición: se dice del que está

compuesto por representantes de varios partidos políticos, movimientos y corrientes sociales, sobre la base de un acuerdo entre ellos, generalmente en torno de un programa. ACR

### **COCIENTE ELECTORAL**

Cantidad de votos necesaria para quedar elegido un candidato cuando son varios los puestos que se cubren con la elección. Se obtiene dividiendo en cada circunscripción el número de sufragios emitidos, entre el número de funcionarios a elegir. Si se elige por lista cerrada cada candidatura tendrá tantos funcionarios elegidos como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos obtenidos por la lista. Si se elige por lista abierta se toma como base del cálculo una cantidad promedio, que se obtiene dividiendo la suma de votos obtenidos por todos los candidatos de la lista, entre el número de candidatos que la componen. El cociente electoral se emplea en los sistemas de representación proporcional. ACR

### **COCIENTE NACIONAL**

Fórmula para determinar la representación proporcional en un sistema electoral. Esta consiste en dividir el conjunto de los sufragios expresados en todas las circunscripciones del país entre el número de funcionarios a elegir. Cada lista tendrá derecho a tantos puestos electivos como veces se contenga el cociente nacional de votos obtenidos por la lista. ACR

### **COERCION**

Amenaza o aplicación de la fuerza física o no, para persuadir a alguna persona o grupo a tomar una decisión o realizar alguna acción, que de otro modo probablemente no harían. JG

### **CO-GOBIERNO**

Institución en que la dirección de una organización está compartida por los principales sectores que la componen. Un ejemplo puede ser el co-gobierno universitario, en que la dirección la comparten representantes de los sectores docentes y estudiantil. Para que pueda darse el co-gobierno es necesario que la Universidad sea verdaderamente autónoma. ACR



## COGESTIÓN

Sistema de gestión que se basa en una colaboración del capital y del trabajo en el seno de la empresa para decidir la vida de ésta. ACR

## COHESIÓN

Grado de atracción de un grupo sobre sus propios miembros. En la terminología de Kurt Lewin es el conjunto del campo de fuerzas que actúa sobre los miembros de un grupo para que permanezcan dentro del grupo. Tras los trabajos de K. Lewin se han presentado dos interrogantes: ¿Cuáles son las consecuencias de los diferentes grados de cohesión sobre el grupo o el comportamiento de los individuos? y, ¿qué factores determinan el grado de cohesión de un grupo?

La técnica más utilizada para medir la cohesión de un grupo es la sociometría. Recordemos algunas de sus conclusiones: cuando existen divergencias de opinión o de conducta entre los miembros de un grupo, se ejercen presiones para reducir las. El sujeto desviado, o bien modifica sus propias posiciones, o bien es rechazado por el grupo. Igualmente se ha comprobado que los miembros disidentes de un grupo de alta cohesión cambian más a menudo sus opiniones que los que pertenecen a un grupo de baja cohesión. De la misma manera, los miembros de un grupo muy coherente tienen con más frecuencia un sentimiento de seguridad y manifiestan más actividad. JG

## COHORTES, Análisis de

El análisis de una colectividad social en términos de subagrupamientos (cohortes) basado en los intervalos cronológicos en los cuales semejantes subagrupamientos pudieron adquirir ciertas características específicas. Tal análisis permite el examen de variaciones temporales con relación a algún otro factor, *v. gr.* la socialización política con relación al año de nacimiento (la cohorte), o la actual preferencia de partido con relación al año en que cada cohorte pudiera dar su primer voto en una elección general (*v. gr.* en la Gran Bretaña las cohortes se rotularían 1945, 1950, 1951, 1955... etc., y en los EE. UU. 1944, 1948, 1952, 1958. etc.). JG

## COLABORACIÓN DE CLASES

Para los que sostienen la lucha de clases, el entendimiento de las organizaciones obreras con la burguesía y los gobiernos, da lugar a un nombre: la colaboración de

clases. Que sean utópicos o pragmáticas las ideologías que la inspiren, tiene, según los marxistas el mismo fundamento, el mismo rechazo a las condiciones concretas del combate social. Cuando Owen, Fourier, Proudhon hacen un llamado “al corazón y a la bolsa de los filántropos burgueses” para realizar sus proyectos, se apartan, dicen los marxistas, de la acción revolucionaria, de todo movimiento social concentrado para entenderse con los burgueses a fin de construir islotes de socialismo que no restablecen la estructura real de la sociedad; los reformistas tienen un comienzo idéntico: se aplican a reducir los antagonismos en beneficio de la sociedad actual. ACR

### **COLAS, Teoría de**

Es una técnica especial de la investigación de operaciones que se utiliza para balancear los costos de las líneas de espera, con los costos que resultan de evitar esas líneas, a través de aumentos en los servicios. Se basa en la premisa de que si bien es cierto que los retrasos cuestan dinero, el costo de eliminarlos puede ser mayor.

Se ha aplicado a muchos tipos de espera en fila o problemas de “embotellamiento”, tales como congestiones de tránsito, alimentación de máquinas e interrupciones en éstas. Esta teoría es también aplicable a: 1) flujo de trabajo o renglones sobre los que se opera en una situación departamental, 2) a control de la producción, 3) a la adecuada dotación de personal necesario para manejar el flujo de trabajo dentro de un departamento u organización, y 4) un acuerdo implícito de atención conforme al turno de llegada.

Las situaciones de espera en fila presentan las siguientes características: 1) clientes ó renglones (de producción o de otra clase), 2) una puerta o punto de servicio, 3) un proceso de entrada, 4) un acuerdo implícito de atención conforme al turno de llegada, y 5) un mecanismo de servicio. En otras palabras, los clientes desean servicio, y al moverse hacia el punto de servicio, hay un lapso que es necesario aguardar para realizar las operaciones conducentes, tras de lo cual los clientes se despiden y se marchan. Cualquier cliente que llegue mientras otro espera que se le sirva, debe aguardar a que le llegue su turno. Dicho de otro modo, existe un embotellamiento, una cola, una espera en fila (la fila puede ser de gente, automóviles, productos, visitas, etc.). En casos así el problema principal consiste en reducir el tiempo de espera del cliente.

La finalidad de utilizar la teoría de colas es disminuir al mínimo los costos de inversión y de operación, al mismo tiempo que prestar un servicio oportuno. PJM

### **COLE, GEORGE DOUGLAS HOWARD (1889-1959) Inglés.**

Su primer libro, que parecía anunciar un nuevo tipo de socialismo, fue *The World of Labour* (1913); se trataba de un estudio de todos los movimientos obreros

del mundo, proponiéndose en el mismo, un método para conciliar las dos principales teorías revolucionarias de aquel tiempo, el sindicalismo o unionismo industrial y el socialismo parlamentario o de Estado. El nuevo programa elaborado en colaboración con William Mellor, A. R. Orage y otros, proclamaba la propiedad pública de las principales industrias y el control democrático de éstas por los sindicatos; adoptó la denominación de “socialismo gremial” (guild socialism) en consciente rememoración de la Edad Media, inspirándose más en las ideas de William Morris que en las de Karl Marx.

Aunque el socialismo gremial, en cuanto organización, fue deshecho por el triunfo de la Revolución Rusa, el movimiento conservó una fuerte influencia.

Después de la Primera Guerra Mundial, Cole gozaba de enorme prestigio como profesor, teórico de la política y consejero. Era uno de los hombres mejor dotados de su época, siendo consultado por todos los sectores que integraban el movimiento obrero, radical y sindicalista, pero tuvo menor fortuna como hombre de acción. Incansable en la organización de comités, escuelas, sociedades y periódicos, a menudo se separaba de ellos de manera brusca.

Su enorme producción de libros y folletos desafía todo intento de enumeración, pudiendo clasificarse en tres categorías principales:

1. Recopilación de datos, con vistas a un análisis del mundo desde el punto de vista económico y político. Eran obras extensas, detalladas, claras e inapreciables en aquel tiempo: *The Intelligent Man's Guide Through World Chaos* (1932), *The Intelligent Man's Review of Europe Today* (1933) y *The Intelligent Man's Guide to the Post-War World* (1947), etc.

2. Socialismo gremial: *Gold, Credit and Employment* (1930), *What Marx Really Meant* (1934), *Principies of Economic Planning* (1935) y *Money: Its Present and Future* (1944).

3. Libros históricos: *Life of William Cobbett* (1924), *Life of Robert Owen* (1925), *A Short History of the British Working-Class Movement (1825-1927)*, *The Common People, 1846-1946* (1938), escrito en colaboración con Raymond Postgate. Pese a todo, puede afirmarse que la obra cumbre es *History of Socialist Thought* (1953-1960). RVA

## **COLECTIVISMO-INDIVIDUALISMO, Dicotomía**

Existen dos puntos de vista opuestos sobre el carácter de las funciones del Estado. Las doctrinas que consideran que el Estado es un mal necesario, cuyas actividades deben suprimirse o mantenerse al mínimo, pueden agruparse bajo el nombre de indi-

vidualistas, porque otorgan la mayor importancia a la autonomía y a la libertad de los individuos. En el polo opuesto, se encuentran las doctrinas colectivistas, que ponen el acento en la solidaridad de la comunidad, del grupo o de la *clase* social; que creen en las virtudes de la acción de la sociedad como un conjunto; y que confían en la capacidad del Estado para mejorar la conducta humana y llegar a una vida mejor.

Entre las expresiones más radicales del colectivismo y del individualismo, existe una amplia gama de doctrinas que sostienen posiciones intermedias. De este modo, el comunismo, el socialismo y el fascismo, en sus diversas manifestaciones, son corrientes que en distintos grados corresponden a las doctrinas colectivistas. Mientras el anarquismo, el liberalismo, la democracia cristiana, el estado de bienestar, etc., expresan las diferentes variaciones de las doctrinas individualistas. JG

## COLECTIVIZACIÓN

Palabra que se utiliza comúnmente para referirse al proceso de creación y desarrollo de las cooperativas agrícolas en la Rusia Soviética, alrededor de 1930. Después de la victoria de la revolución, los campesinos recibieron en usufructo gratuito la tierra de los terratenientes. Más adelante, las pequeñas economías campesinas individuales se fueron agrupando en explotaciones cooperativas (koljoses). La creación de grandes explotaciones socialistas en el campo (además de koljoses, los sovjoses, que son granjas estatales), tuvo lugar paralelamente con la industrialización del país, el desarrollo de múltiples relaciones entre la ciudad y el campo y la revolución cultural.

ACR

## COLONIALISMO

Es el dominio, establecido y mantenido durante largo tiempo, sobre un país extranjero separado de la potencia dominante, a la cual se halla subordinado.

Otros rasgos característicos de la “situación colonial” son: la dominación de una minoría extranjera que ejerce una pretendida superioridad racial y cultural sobre una mayoría nativa materialmente inferior; el contacto entre una civilización tecnificada de orígenes cristianos, de economía potente y ritmo de vida acelerado, y una civilización no-cristiana, carente de técnica y condicionada por una economía atrasada y un ritmo de vida lento; y la imposición de la primera civilización sobre la segunda.

A partir de 1945, con el surgimiento de la ONU, la corriente anti-colonialista barrió este sistema; la posesión de colonias, motivo de orgullo y prestigio durante

largo tiempo, se convirtió ahora en un pecado, cuya expiación sólo podía lograrse por la concesión inmediata de la independencia.

Ahora que el colonialismo ha llegado prácticamente a su fin, se puede señalar algunos de sus aspectos primordiales:

1. Impuso regímenes extranjeros y autoritarios a sociedades sometidas, que exigieron una aceptación pasiva por parte de la población.

2. Su extensión estimuló la agitación y organización nacionalistas, debido a lo cual fue cada vez más detestado, sobre todo por los que estaban en contacto directo con sus dominadores europeos.

3. Las fuerzas anticolonialistas se han inspirado en teorías nacidas en los países colonizadores, adoptando en la mayoría de los casos formas de acción y organización y han sido dirigidas por hombres íntimamente vinculados a Occidente.

4. Ha sido el principal vehículo de transmisión de las ideas y técnicas de las fuerzas materiales y espirituales que han incidido sobre el resto de la humanidad. ABD

## COMITÉS

Conjunto de personas que se reúnen para deliberar, decidir o ejecutar en común y en forma coordinada, algún acto o función.

### *Tipos*

Los comités pueden clasificarse en tres clases principales:

*Comités consultivos.* Su misión es discutir algún asunto, con el fin principal de aportar puntos de vista a quien habrá de decidir o de ejecutar, pero sin que el comité tenga facultades para efectuar ninguna de estas dos últimas funciones.

*Comités decisorios.* Tienen como finalidad limitar la autoridad de algún funcionario, al exigirse que, en determinado tipo de actividades, se requiera la mayoría de los votos de los integrantes del comité para que un asunto se considere resuelto.

*Comités ejecutivos.* Son los que se integran para impulsar y cuidar que se lleve a cabo alguna función. La eficiencia de esa ejecución exige que se responsabilice a personas físicas por cada parte de la acción, y que quede al jefe del mismo comité, o a éste en pleno, la revisión, y coordinación de la actividad individual.

En razón del tipo de función que realizan los comités se pueden dividir además en staff o de línea, en formales ó informales, en permanentes o transitorios.

*Utilidad*

Los comités suelen emplearse para alguno de los siguientes fines:

- a) Contar con un grupo que ayude a la deliberación y que conduzca a llegar a una decisión.
- b) Limitar la autoridad.
- c) Representar los intereses de los diversos grupos de una institución.
- d) Coordinar mejor planes y políticas.
- e) Transmitir información.
- f) Consolidar la autoridad.
- g) Motivar a los funcionarios inferiores a la mayor participación en las tareas administrativas, etc.

Los comités como ejecutores suelen ser poco recomendables: de ordinario conviene responsabilizar de la ejecución de las decisiones del mismo comité a uno o varios funcionarios concretos.

*Condiciones de operación*

- 1) Deben justificar su costo;
- 2) Deben aplicarse los principios de acción efectiva de grupo;
- 3) La mecánica del comité debe disponerse de tal suerte, que las reuniones no sean obstaculizadas por dificultades de procedimiento;
- 4) Solamente se deben seleccionar para su discusión en el comité los temas que se pueden manejar mejor por grupos que por individuos.

*Administración colectiva*

Puesto que algunos comités tienen autoridad de línea, en realidad constituyen grupos de funcionarios, en vez de una sola persona, quien administra determinadas operaciones. Comúnmente se da el nombre de “administración colectiva” a esta actuación de un comité, y su jurisdicción suele ser alguna fase de las actividades de la institución, o también una o más de las funciones administrativas fundamentales. La administración colectiva se encuentra, por lo común, en el área de la función administrativa de planeación, especialmente en la formulación de políticas, y suele incluir, hasta cierto punto, el control en sus aspectos generales, no en los detalles.

Las posibilidades de la administración colectiva dependen a veces de cosas tales como la tradición, el tipo de organización, la calidad de los funcionarios que la

integran y el predominio de alguno de ellos, ya sea por su posición de mando, o por otras influencias, pues aunque existe un comité, quien lo encabeza suele influir tan fuertemente sobre los demás miembros, que es aquel quien, en última instancia determina su orientación y actuación. EMD

### **COMITE EJECUTIVO**

Nombre que se da en las organizaciones sindicales a la junta directiva, formada generalmente por un secretario general, y secretarios de: organización, trabajo y conflictos, educación y propaganda, economía y finanzas, actas y acuerdos, y, previsión social y relaciones sindicales. ACR

### **COMITE POLITICO**

Se emplea como equivalente de comisión, para designar al conjunto de personas encargadas para realizar un determinado asunto.

En la organización de los partidos políticos se denomina así a un pequeño número de miembros del partido, de posición destacada dentro de éste, que toma decisiones importantes en la acción política a seguir por el partido, bien sea en el ejercicio del poder o en la oposición. Puede haber comités a nivel local, regional, distrital, central o estatal. Los comités no están compuestos por delegados, sino por personalidades que se seleccionan de acuerdo con las circunstancias. De ahí que los comités no sean siempre permanentes. Tiene, sin embargo, carácter permanente, el Comité Central del Partido, por ser su cuerpo dirigente. ACR

### **COMPADRAZGO**

Conducta que observan algunos funcionarios públicos que favorecen desde su cargo a sus allegados, resolviéndoles sus asuntos con prioridad o de manera que les beneficie. Es una manifestación de corrupción administrativa. ACR

### **COMPARATIVO, Análisis\***

Un método de análisis que se usa en la ciencia política para describir, clasificar y explicar datos, haciendo observaciones de las similitudes y las diferencias por encontrar en los diversos ítems bajo análisis, *v. gr.* tribunales, grupos de presión agrarios, procesos de socialización política, ideologías revolucionarias, o un mismo ítem dentro de determinados límites de períodos de tiempo. De tal comparación es posible que se

hagan declaraciones concernientes a las causas y a los efectos de las diferencias y similitudes, que se tracen esquemas clasificadores y que se descubran nuevas relaciones. Hasta este punto es fundamental la comparación para el análisis científico de los fenómenos políticos. Sin embargo, el análisis comparativo también se considera como una subárea específica y significativa de la ciencia política, con sus propios métodos y problemas.

El análisis comparativo como método en la política es por lo menos tan antiguo como Aristóteles; pero su crecimiento como área especializada en la disciplina, puede fecharse después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los científicos políticos intentaron ser más “científicos” y de ir más allá de los límites de la descripción institucional y legalista de los sistemas occidentales, que habían constituido el asunto principal de la disciplina en el pasado. Obras de comparación deliberada llegaron a formar el corazón de esta subárea, ya ocupándose de sistemas políticos totales y sus instituciones formales (generalmente de lo que se ocupa el gobierno comparativo) o en instituciones informales, funciones políticas, ideologías, procesos y culturas políticas.

Se han identificado varios grandes problemas metodológicos. Primero, la comparación misma presupone una estructura conceptual o esquema clasificador inicial, según el cual puede emprenderse la selección y el rechazo de ítems para comparación. Sin embargo, uno de los propósitos del análisis comparativo es descubrir nuevas relaciones y clasificaciones, de manera que tiene que ser tentativo y capaz de ser modificado. El nivel de comparación es otro problema; un nivel demasiado general bien puede conducir a la omisión de importantes detalles y a la producción de generalizaciones amplias pero poco ilustrativas. No obstante, la comparación llevada a un nivel demasiado específico puede ser demasiado detallada y suministrar generalizaciones demasiado estrechas de alcance, para ser útiles. También complican el análisis comparativo los problemas de idioma, de la validez de las comparaciones de componentes o procesos aparentemente similares pero de culturas diferentes y la disponibilidad de datos. JG

## COMPETENCIA

En derecho administrativo se trata de la aptitud legal de una autoridad para intervenir en un dominio determinado, bajo ciertas condiciones de lugar y tiempo. A los tres poderes separados: ejecutivo, legislativo y judicial, corresponden tres órdenes de competencias.

La competencia administrativa se define como la aptitud para tomar decisiones ejecutorias en el dominio reglamentario, la rigen tres principios:

Distribución de las materias (*ratione materiae*)



Límite de tiempo (*ratione temporis*)

Distribución geográfica (*ratione loci*)

La inobservancia de las reglas de competencia se sanciona por el juez que anula los actos que las infringen. El tribunal puede fundarse por motivos de incompetencia para anular un acto, aún si en su apelación, los demandantes no han señalado estos motivos. Por esta razón, se dice que los motivos de incompetencia son “de orden público”.

Hay dos tipos principales de incompetencias:

Las usurpaciones de función que consisten, por parte del autor del acto, en intervenciones sin ningún fundamento legal (siendo más frecuentemente en otro orden de competencia: orden legislativo o jurisdiccional).

Las usurpaciones de funciones, que son intervenciones de una autoridad administrativa, en el dominio de otra autoridad administrativa.

La sanción en que se incurre es la anulación por ilegalidad. Sin embargo, las reglas de competencia son abatidas en dos casos excepcionales. Por una parte, cuando la autoridad está legalmente habilitada, y por otra, a causa de circunstancias excepcionalmente graves o urgentes que exigen que el acto sea ejecutado, aun por una autoridad incompetente, a efecto que se decida en un tiempo normal. ACR

### **COMPETENCIA CALCULADA, Estrategia de la**

La estrategia de la competencia calculada consiste en delegar autoridad, de manera traslapada, a dos unidades o personas distintas con igual acceso al ejecutivo, para encargarse del mismo trabajo, a efecto de promover la honestidad y la creatividad en la administración y estimular el flujo de información hacia los niveles superiores. JG

### **COMPLEJIDAD**

Grado de diferenciación estructural dentro de un sistema social. Una organización compleja, se caracteriza por sus muchos niveles jerárquicos, multiplicidad de roles ocupacionales, sub-unidades, etc. Se puede distinguir entre complejidad vertical (niveles de autoridad) y complejidad horizontal (división del trabajo). JG

### **COMPORTAMIENTO, Ciencias del**

Reciben este nombre las disciplinas que estudian el comportamiento humano por medios científicos. En forma preliminar cabe distinguirlas de las ciencias sociales,

porque abarcan mucho menos que éstas y, al mismo tiempo, algo más. Las ciencias sociales incluyen la antropología, la economía, la ciencia política, la sociología y la mayor parte de la psicología. Las ciencias del comportamiento, incluyen la sociología, la antropología (exceptuadas la arqueología, la lingüística técnica y la mayor parte de la antropología física), la psicología (con excepción de la psicofisiología) y aquellos aspectos de la biología, la economía, la geografía, el derecho, la psiquiatría y la ciencia política que se relacionan con el comportamiento. Los límites de un concepto tan amplio tienden a ser confusos pero su centro resulta bastante claro.

El acontecimiento clave en su aparición fue un programa de la Fundación Ford dedicado a este campo de estudio. Inicialmente se le designó como de comportamiento individual y de relaciones humanas, pero pronto empezó a conocerse como programa de las ciencias del comportamiento y, de hecho, recibió ese título oficialmente dentro de la fundación.

La psicología, la antropología y la sociología persiguen más o menos el mismo fin: el establecimiento de generalizaciones científicamente válidas en materia de comportamiento humano, es decir, sobre cómo actúa la gente y por qué. Están interesadas en la motivación, la percepción, los valores y las normas, el aprendizaje, las actitudes y la opinión, la personalidad, la organización social, las prácticas de los grupos, las instituciones sociales, la cultura y otros aspectos análogos. En consecuencia, se comunican entre sí más que con las restantes disciplinas. De hecho, cuando los politólogos se ocupan del comportamiento se les clasifica en la rama del comportamiento político de la disciplina. Además, los científicos del comportamiento recogen datos originales sobre la conducta de los individuos y grupos, directamente, por medio de encuestas, cuestionarios, entrevistas, test, inventarios psicológicos, observaciones personales y otros recursos similares; en tanto que los economistas, historiadores y científicos de la política tienden a buscar fuentes de datos indirectos, documentales y agregativos. ABD

## **COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO**

Este término se emplea para referirse al comportamiento humano en el marco de una organización, especialmente el que entraña la adopción de decisiones o el ejercicio de una influencia sobre el comportamiento de terceros. Quienes más emplean el término son los científicos y tratadistas que se ocupan de la administración como una especie de comportamiento social.

La parte de la teoría administrativa a la cual se aplica este término tiende a ser más descriptiva que normativa; el método conductista aplicado a la administración ha acentuado la definición operativa de los conceptos y el estudio empírico; este tipo de estudios centra su atención en la cuantificación, la formalización matemática

y la elaboración teórica. De este modo, las teorías matemáticas de los juegos y de los grafos han sido aplicadas a los fenómenos de la organización.

Así, el estudio del comportamiento administrativo se distingue únicamente de otras ciencias del comportamiento por los fenómenos específicos que constituyen su objeto. Hace amplio uso de principios procedentes de la psicología, la sociología y la economía. Aplica estos principios a la predicción de los fenómenos de la organización y utiliza los datos empíricos de que dispone para verificarlos.

La investigación actual sobre comportamiento administrativo puede clasificarse en una de estas cuatro grandes categorías:

- a) Investigación sobre la burocracia, dentro de la corriente weberiana.
- b) Investigación de las relaciones humanas, centrada en las motivaciones e interesada en un incremento de las compensaciones del trabajo y la productividad.
- c) Investigación, siguiendo el modelo de Barnard-Simon del equilibrio de la organización, dirigida a explicar la supervivencia y el crecimiento de las organizaciones en función de las motivaciones recíprocas de los miembros de la organización.
- d) Investigación sobre el proceso de adopción de decisiones, dando prioridad a los procesos cognoscitivos y a los elementos racionales del comportamiento administrativo. EMD

## **COMPORTAMIENTO ELECTORAL**

El proceso electoral es un medio de integrar preferencias individuales en decisiones colectivas. La integración de preferencias individuales mediante el voto plantea una serie de cuestiones diversas, las cuales constituyen el objeto de estudio de las elecciones. Su estudio se centra más en la formación y expresión de las preferencias individuales.

El campo empírico de la investigación del comportamiento electoral es sumamente amplio, debido a la gran difusión de los procesos electorales. Sin embargo, los estudios electorales se han ocupado preferentemente del comportamiento de los electorados de grandes dimensiones en los Estados nacionales de América del Norte y Europa.

Los resultados de determinada elección en una unidad electoral proporcionan dos clases de información: el total de sufragios emitidos (medirá el nivel de participación) y el total de votos a favor de un determinado partido o candidatura (medirá la distribución de preferencias). La aplicación analítica de estos dos tipos de información varía según el investigador analice una o más elecciones.

Dos dificultades fundamentales han surgido a la hora de estudiar los resultados electorales. La primera de ellas —relacionada de forma particular con los análisis estáticos de elecciones concretas— se identifica con el problema de deducir las relaciones existentes entre las características sociales y el comportamiento de los electores individuales, a partir de los datos que se poseen sobre la relación entre estructura social y comportamiento electoral en unidades agregadas.

Una dificultad aún mayor que se presenta en los estudios de este tipo, la constituye el excesivo esparcimiento de la información sobre la composición de las unidades electorales. En el mejor de los casos, son muy escasos los datos que pueden recogerse del censo y otras fuentes sobre el carácter social y económico de las unidades electorales cuyos resultados y preferencias van a ser analizados. Para realizar un análisis profundo, el investigador necesitaría una gran cantidad de información que no es recogida por ningún organismo oficial. En tanto haya que continuar operando con indicadores sociales y políticos poco precisos, las motivaciones y actitudes de los grupos cuyo comportamiento es descrito mediante el método ecológico, seguirán rodeadas de numerosas ambigüedades.

Estas dificultades motivaron la aparición de las primeras encuestas sobre comportamiento electoral. Brindaban la posibilidad de un acceso directo a los individuos, la relación entre las características sociales y comportamiento individual se convertía en un problema de medición directa, ya no de inferencia. Asimismo, encuestas reiteradas a la misma muestra de individuos podrían revelar la pauta total del cambio electoral a lo largo del tiempo. Pero, la verdadera importancia de la aparición de las encuestas residía en que se obtenía mayor y más completa información.

Los problemas que son objeto de la mayor atención por parte de los estudiosos del comportamiento electoral son: participación; identificación con un partido y socialización política; influencias de clase social y de grupo; información política y cuestiones de interés público. ABD

## COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Área de estudio dentro de la ciencia política referida a los aspectos de la conducta humana que tienen lugar dentro del contexto político. Enfoca al individuo (votante, líder, revolucionario, etc. ), más que al grupo o al sistema político. Sin embargo, considera las influencias del grupo sobre la conducta individual, las limitaciones del sistema sobre las oportunidades de su acción personal y los efectos de la cultura política en sus actividades y hábitos políticos.

Los principales campos de interés en el estudio del comportamiento político han sido las influencias psicológicas y sociales en la conducta de los individuos, tales

como: la socialización política; las ideologías, actitudes y opiniones individuales y sus manifestaciones correspondientes; la relación entre los individuos y los grupos a que pertenecen; la actividad política (votación, liderazgo, toma de decisiones, violencia, etc. ); los medios de comunicación utilizados por los individuos; las relaciones entre la conducta individual, los sistemas políticos y el medio ambiente, etc. JG

### **COMPORTAMIENTO POLÍTICO, Análisis del**

Se basa sobre el supuesto de que la política no es, ni puede ser independiente de cuanto se sabe, o llegue a saberse, acerca del comportamiento social en general. El objetivo principal consiste en relacionar lo específicamente político, con los demás aspectos de las relaciones sociales.

En particular, consiste en cierto número de modos y métodos de estudio de la ciencia política, a los que convienen las siguientes características generales:

- 1) Considera el comportamiento individual en sentido amplio, como la unidad empírica a analizar.
- 2) Maneja un sistema de coordinadas que comparte con las restantes ciencias del comportamiento, tiene un carácter interdisciplinario.
- 3) Selecciona aquellas proposiciones teóricas relativas a la política, que se presentan a una formulación adecuada para los fines que persigue la investigación.
- 4) Elige aquellos métodos y técnicas de investigación que permiten el tratamiento más riguroso posible de las formulaciones teóricas y de los datos empíricos, desde el punto de vista de la disciplina y verificación de hipótesis.

El análisis del comportamiento político ha descubierto o ha aplicado diversos enfoques conceptuales. Aunque ninguno de ellos ha culminado todavía en una teoría general de la política, todos proporcionan instrumentos lógicos que permiten elaborar nuevas teorías formales de relevancia empírica. Los enfoques contemporáneos pueden dividirse en dos tipos principales: los que intentan construir formulaciones teóricas alrededor de un solo concepto básico, tal como grupo, poder, decisión o conflicto; los que tienen su origen en formulaciones de enorme generalidad, como sistema, campo, proceso o comunicación; en estos enfoques la teorización parece consistir en llenar un esquema formal con un contenido conceptual de dimensión política.

Por lo general, tanto si se sitúan en una perspectiva teórica inductiva, como si lo hacen en una deductiva, la mayor parte de los analistas coinciden en que la teoría no es conocimiento, sino solamente un instrumento para obtenerlo. ABD

### COMPRA, Cantidad económica de

Es la adquisición de un pedido que resulta al costo anual más bajo, considerando los elementos implícitos en la compra como: descuentos por cantidad, costo de preparación y procesamiento del pedido, y costo de llevar el inventario.

Existen numerosas fórmulas para determinar el tamaño del lote o cantidad económica, mismas que se aplican tanto a la compra como a la manufactura y cambian según las variables que consideren. Una de las fórmulas es la siguiente:

$$Q = \frac{24 av}{hp}$$

Q = Tamaño de la cantidad o lote económico,

a = Costo de compra o preparación de la producción,

v = Promedio mensual en la demanda o uso.

h = Incremento de costo de los artículos mantenidos en stock,

p = Precio por unidad o costo del artículo. EMD

### COMPRAS

*Definición.* Se entiende por compras la operación que se propone suministrar, en las mejores condiciones posibles, a los distintos sectores de una organización, los materiales (materias primas, productos semiacabados, accesorios, bienes de consumo, máquinas, servicios, etc. ) que son necesarios para alcanzar los objetivos que la administración ha definido.

Las compras constituyen hoy en día una actividad altamente especializada, la cual debe realizarse de un modo racional, a fin de obtener los materiales requeridos con la calidad y cantidad necesarias, a precio justo y en el momento oportuno.

#### *La junción financiera y el control de existencias*

En la empresa moderna, la compra de los materiales necesarios para su funcionamiento ha tomado características peculiares, relativas a la función financiera, así como a la del "control de existencias".

De este modo, las materias compradas implican inversiones de capital, las cuales:

a) Representan inmovilizaciones temporales, que se liberan con la venta de los productos acabados, y

b) No deben superar nunca, normalmente, ciertos límites adecuados a las posibilidades efectivas de venta.

Por otra parte, vender los productos acabados es, hoy día, una operación difícil, pues cualquier suspensión en la salida del stock de productos hacia los mercados se traduce en una onerosa inmovilización de capitales, susceptibles de determinar:

a) Una disminución de la producción.

b) Una prolongación de la permanencia en almacén de las materias compradas (y pagadas) exigidas por dicha producción, ya que, en este caso, la reincorporación a la circulación de los capitales correspondientes vendrá retrasada, con lo que se originará un gasto suplementario.

Por ello, es menester considerar la necesidad de:

a) Comprar las materias en las cantidades estrictamente necesarias durante cierto período de tiempo, aunque sin excluir la posibilidad de realizar compras especulativas (aprovechando situaciones favorables en el mercado) o bien de índole provisional.

b) Efectuar los pagos con el máximo retraso respecto al momento de la entrega de los materiales, sin que, dicha demora se traduzca en un excesivo aumento de precio.

c) Retardar las recepciones hasta el día de la utilización efectiva de las materias compradas (por ejemplo, recepciones en las cadenas de montaje), con objeto de economizar en las operaciones de almacenaje y transporte y retrasar así los pagos.

d) Estudiar cuidadosamente las cantidades a comprar, que deben ser exactamente correlativas al plan de producción, evitando la inmovilización de las materias y de los capitales y reduciendo los riesgos de formación de remanentes anticuados.

e) Estudiar, también con cuidado, las calidades que deben elegirse, para adecuarlas técnicamente a las exigencias de la producción, así como a las posibilidades de estandarización de las materias.

f) Examinar detalladamente las fuentes de aprovisionamiento, con objeto de dirigirse a proveedores serios, y capaces, estimulando entre los mismos una competencia normal, con lo que la organización podrá obtener mejores condiciones de suministro.

*Caracterización de las compras*

Según los tipos de materias.	Materias primas y accesorios. Materias de consumo (para la fábrica, para las oficinas). Productos semiacabados. Manufacturados, máquinas, equipo de oficina. Servicios.
Según las cantidades.	Grandes cantidades para reserva. Cantidad estrictamente proporcionada al plan de producción. Pequeñas cantidades para consumo inmediato. Suministro continuo.
Según la naturaleza de la inversión.	Para suministro normal. Para especulación. Para constituir reservas de seguridad.
En relación al tiempo de entrega.	Sobre pedido. A plazo fijo. Con carácter continuo.
En relación al lugar de entrega.	Franco al vendedor. Franco al comprador. “Forb” o “cif” a salida o destino. Franco a cadena de montaje.
En relación a la modalidad de envío o de entrega.	Por vagón o camión completo. A granel (con medios especializados). En coches especiales (frigoríficos). En paquetes o bultos.
En relación con los criterios de medida.	Al peso (mercancía acondicionada o no). Por volumen ( <i>idem</i> ). A granel.
Según las condiciones de pago.	Al contado. Con anticipo. Pago demorado. Contra documento de cargo o embarque. PJM



## COMUNICACIÓN, Enfoque de la

El enfoque de las comunicaciones se basa en el punto de vista de que la actividad política comprende un substancial grado de comunicación humana y en que tal comunicación es central respecto al patrón real que asume tal actividad y que en parte hasta lo determina. El estudio de tal comunicación —se postula por lo tanto—, puede ser de valor en describir, clasificar, analizar y explicar importantes aspectos de la vida política. Al mismo tiempo, los seguidores de este enfoque no pretenden que sea útil en analizar todos los aspectos de la política, *v. gr.* no es especialmente valioso para explicar ideologías, cambios violentos de sistema como las revoluciones, la distribución de recursos políticos o el logro de metas políticas.

El enfoque de las comunicaciones, es uno de los muchos enfoques desarrollados principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, que intentan denotar mayor rigor y precisión en el estudio de la ciencia política, mediante el desarrollo y prueba de hipótesis y la construcción de modelos.

El enfoque se ha desarrollado en muchas direcciones, pero generalmente tiene que ver con las comunicaciones dentro de un sistema político específico, entre dos o más sistemas políticos, o entre sistemas políticos y su medio ambiente. Al efecto intenta identificar las estructuras que generan y reciben mensajes; los canales que se usan, junto con sus capacidades y tipos de utilización; los procesos de almacenamiento de información; los mecanismos de retroalimentación; las claves y los idiomas empleados, y el contenido de los mensajes transmitidos. Muchos de los conceptos que se usan en este enfoque son derivados o prestados de la teoría de la información y de la tecnología de las comunicaciones y, especialmente, de la cibernética: el estudio de la comunicación y el control en los sistemas.

En la ciencia política, el enfoque es especialmente aplicable al estudio de la negociación, la resolución de conflictos, la toma de decisiones (en grupos y al nivel del sistema mismo, *v. gr.* en elecciones generales), la evaluación de políticas, la propaganda, la transmisión de información Operacional, la generación de apoyo específico y difuso, las transacciones con otros subsistemas del sistema social (*v. gr.* la economía, la comunidad científica), las relaciones internacionales, el desarrollo político y el cambio.

Varios medios de investigación han sido empleados por el enfoque de las comunicaciones. Entre los que se han usado con algo de buen resultado se encuentran: el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo; la medición de los flujos de información internacional; la investigación de reconocimiento; la teoría del juego; las simulaciones y el análisis de factores. JG

## COMUNICACIÓN ADMINISTRATIVA

### *Definición e importancia*

Deriva del latín *cum*, con, y *munus*, don: significa pues, algo que se participa a otros a la manera de un don o un regalo; algo que antes de comunicarse, era exclusivamente nuestro, y después de la comunicación es del dominio de todos los demás.

Aunque la comunicación tiene una aplicación que prevalece en todas las fases de la administración, es en la función de la dirección donde adquiere una importancia particular. La comunicación ha sido definida como el intercambio por medio de palabras, cartas, símbolos o mensajes, y también como la manera por la cual un miembro de una organización comparte con otros, significado y comprensión.

No es exagerado decir que la comunicación es el medio por el cual se unifica la actividad organizada. También puede considerarse como la forma como se encauzan las fuerzas de energía social por sistemas sociales. Por este medio se modifica la conducta, se efectúan los cambios, se hace que la información sea productiva y se logren los objetivos.

La comunicación, como tópico de investigación, es de origen más bien reciente, no porque los antiguos ignoraran la importancia de esta función sino porque “todo el mundo sabía que era esencial y tomaba parte en ella”.

Barnard fue uno de los primeros, o por lo menos el autor más conocido, en prestar atención seria a la comunicación en una empresa de gran tamaño, y la consideró como el medio por el cual la gente estaba mutuamente vinculada en una organización con el fin de lograr un propósito central. Esta es todavía la función fundamental de la comunicación. La actividad de grupo es imposible sin una transferencia de información, porque si dicha función no existe no se pueden efectuar ni la coordinación ni los cambios.

Años más tarde, cuando los psicólogos se interesaron por este asunto, se hizo hincapié en los problemas humanos de la trasmisión. Gran parte de sus investigaciones tenían que ver tanto con la recepción como con la emisión de comunicaciones, y las barreras con que se tropezaba para lograr una “buena” comunicación. La actitud predominante en la comunicación, actualmente, sintetiza las contribuciones tanto de sociólogos como de psicólogos.

### *Elementos*

Los elementos de la comunicación son los siguientes:

1. *Fuente*. Es la persona o grupo en el que se origina la comunicación y quien dirige todo su proceso.

2. *Receptor*. Es la persona o grupo a quien va dirigida dicha comunicación.

3. *Canal*. Toda comunicación necesita un medio o canal por el cual pase: la palabra hablada, la palabra escrita, determinados gestos o actitudes, ciertos signos y aún algunas inacciones u omisiones. De ordinario se combinan varios de estos elementos como canal de la comunicación.

4. *Contenido*. Es aquello que se quiere comunicar: el mensaje que se desea transmitir.

5. *Respuesta o retroalimentación*. Toda comunicación implica forzosamente una reacción o respuesta; por ello se dice que la comunicación es esencialmente bilateral.

6. *Ambiente*. En gran parte, la claridad, la fidelidad y la reacción dependen del estado en que, se encuentren las relaciones entre la fuente y el receptor.

#### *Especies*

Las especies de la comunicación pueden ser múltiples, según el criterio que se adopte, por ejemplo:

1. Por razón de los canales que sigue, y de su contenido, se divide en *formal* o *informal*. La primera es la que lleva un contenido deseado u ordenado por la dirección, a través de los canales señalados por ésta. La informal, por el contrario, no se refiere a las cosas que la empresa desea se comuniquen, ni sigue los canales fijados. Son ejemplos de comunicación informal los comentarios, los rumores, etc.

2. Por razón del receptor puede ser *individual* o *genérica*, según que vaya dirigida a una persona concreta, o en general a un grupo, sin precisar nombres de persona. De suyo la primera es mucho más enérgica.

3. Por razón de la obligatoriedad que se espera en la respuesta, puede ser *imperativa*, *exhortativa* o *informativa*. La primera exige una respuesta precisa: una acción, una omisión, un cambio de actividad. La segunda espera alguna acción, sin imponerla obligatoriamente. La tercera, simplemente comunica algo, sin señalar en concreto nada que se espere, al menos, en un plazo inmediato.

4. Por razón de su forma puede ser *oral*, *escrita* o *gráfica*. La primera puede ser personal, telefónica, por interphone, etc.

5. Por su sentido puede ser *vertical* u *horizontal*, según se realice dentro de una línea de mando, o entre varias líneas. La primera se subdivide en *descendente* y *ascendente*.

La comunicación vertical descendente está formada por: políticas, reglas, instrucciones, órdenes, informaciones. Sin bajar a detalle podemos mencionar como for-

mas concretas de las categorías anteriores los manuales de organización, las gráficas, los avisos en tableros, los folletos, los periódicos o revistas internas, las películas, las vistas fijas, etc.

La comunicación vertical ascendente puede comprender aspectos tales como: informes, sugerencias, quejas, entrevistas, encuestas de actitud, etc.

La comunicación horizontal comprende: juntas, comités, consejos, mesas redondas, asambleas, etc.

### *Principios*

Los principios de la comunicación señalan que ésta es *bilateral* y que cuanto más se favorezca esa bilateralidad, la comunicación será más enérgica y efectiva; que la comunicación *debe ser revisada constantemente, y que siempre es un medio*, ya que por grande que sea en importancia, siempre estará sujeta al fin buscado.

### *Sistemas de comunicación*

El sistema de comunicación de una organización es comparable al sistema nervioso de un organismo biológico. La comunicación permite a los miembros de la organización conocer lo que sucede externa e internamente, pensar juntos y actuar como una unidad hacia los objetivos comunes. La comunicación ocurre entre los individuos en tanto que las ideas, sentimientos y actitudes se transmiten de una persona a otra de manera que el mensaje enviado produce una respuesta.

Hay muchos tipos de redes de comunicación, los cuales son necesarios si la organización trata de funcionar eficiente y efectivamente. Las más importantes de estas redes son el sistema formal, el interpersonal y el sistema informal. El líder debe aceptar la presencia de estos tres sistemas y esforzarse para utilizarlos a fin de guiar el pensamiento, las decisiones y las actividades de la organización.

Los problemas que se enfrentan al desarrollar los sistemas de comunicación, generalmente, se refieren a la dirección de la comunicación y al tipo de comunicación que se transmite. La comunicación descendente se compone principalmente de instrucciones formales, órdenes y lineamientos de política; en ella siempre existe el peligro de la distorsión y que el volumen sea excesivo o demasiado parco. En la comunicación ascendente, la dificultad radica, además de la distorsión, en que los altos ejecutivos sepan escuchar y valorar la información transmitidas; en este sentido, es importante el uso de la experiencia para evitar la tergiversación, así como la utilización de fuentes traslapadas de información. La comunicación horizontal o lateral, ayuda a mantener la coordinación y a compartir el conocimiento; sin embargo, puede ser incompleta o malinterpretada, ya sea por el lenguaje especializado de quienes la

transmiten, o por la aplicación de los marcos de referencia especializados también, de quienes la reciben.

### *Problemas más comunes*

Los problemas más comunes en la comunicación son los siguientes:

a) Dificultad para la comunicación interpersonal. Para superar estas fallas suelen utilizarse métodos como la dramatización (role playing), la sensibilización y el video tape, para que el propio individuo juzgue su actuación.

b) Problemas para hacer que un mensaje pase a través de todos los niveles jerárquicos, pues cada uno de éstos constituye un peligro de bloqueo, filtro, adición o distorsión. Al efecto pueden analizarse canales complementarios como el rumor, las opiniones de los subordinados, o bien juntas u otros medios que les otorguen la oportunidad de comunicarse efectivamente con los altos ejecutivos.

c) Crítica negativa de decisiones pasadas en la comunicación del establecimiento de nuevos objetivos y planes, o en la revisión de la tarea realizada. Es difícil que la crítica se manifieste constructivamente y a menudo, este tipo de comunicación se convierte en censura a los ejecutivos por las medidas adoptadas. Un programa de desarrollo organizacional puede crear un ambiente favorable a la autocrítica y a la expresión positiva de sugerencias. EMD

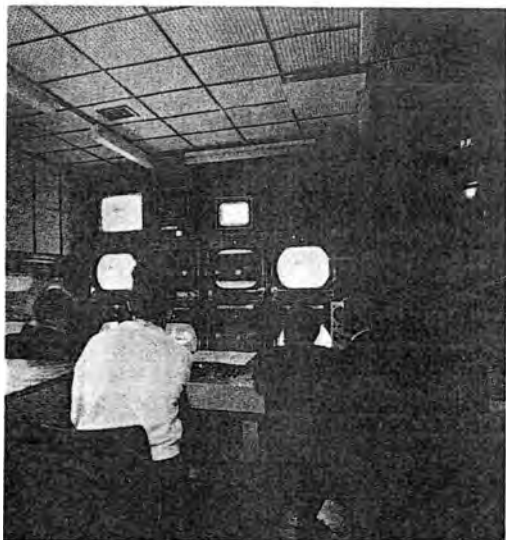
## **COMUNICACIÓN DE MASAS**

La urbanización, la industrialización y la modernización han creado las condiciones sociales adecuadas para el desarrollo de la comunicación de masas o comunicación social, y esos mismos procesos de cambio social producen sociedades que dependen en gran medida de tales comunicaciones. La comunicación de masas comprende las instituciones y técnicas mediante las cuales grupos sociales especializados se sirven de instrumentos tecnológicos, prensa, radio, cine, televisión, etc., para hacer llegar un contenido simbólico a públicos en extremo heterogéneos y ampliamente dispersos.

La comunicación de masas cumple funciones esenciales en una sociedad que emplea una tecnología compleja para controlar el medio ambiente, funciones que incluyen la de transmitir, de generación en generación, la herencia de la sociedad; la recolección de información relacionada con el ambiente y la correlación de los distintos sectores de la sociedad como respuesta a los cambios habidos en aquél.

La investigación de las ciencias sociales en este campo, persigue un conocimiento objetivo de las instituciones que modelan a las comunicaciones de masas y de las

consecuencias que la comunicación y la persuasión de masas tienen para la sociedad humana.



La comunicación de masas se caracteriza en hacer llegar un contenido simbólico a públicos heterogéneos y dispersos.

*Control y política pública.* Todas las sociedades controlan sus medios de comunicación de masas de acuerdo con sus políticas y necesidades. Los controles pueden ser legales y políticos (leyes y censura), económicos (propiedad y ayuda) y sociales (otorgamiento o retirada de protección, crítica). Pueden ser positivos, concebidos para obtener cierto tipo de actuación deseada; o negativos, destinados a prohibirles determinada clase de acción, que pudiera poner en peligro al Estado, a los derechos de los individuos o a las normas de la sociedad. Las pautas y grados de control dependen de la orientación política y económica de la sociedad.

En lo que se refiere a las consecuencias políticas de la comunicación de masas, Kevin P. Phillips, en *"Mediocracy. American Parties and Politics in the Communications Age"*, señala que si la Revolución Industrial creó una nueva élite y trajo consigo la dominación de la política por los negocios, la Revolución del Conocimiento, está haciendo surgir como influencia dominante a los medios masivos de comunicación, como una "mediocracia", que sustituye a la democracia o aristocracia.

Desde varias perspectivas, la ciencia política, la sociología y la economía están puntualizando el nuevo papel central de los medios masivos, los cuales no sólo son más poderosos que en el contexto anterior, sino su crecimiento ha modificado la antigua ecuación de la era industrial. De modo que se están configurando nuevos roles de los partidos y nuevos sistemas de partidos, pues en la era de la comunicación masiva, los viejos partidos políticos han perdido su lógica. Así, los medios masivos son una fuerza penetrante que define los problemas y suplanta a las instituciones tradicionales, reordenando los procesos políticos. ABD

### **COMUNICACIÓN POLÍTICA**

Es una categoría que abarca una gran parte de todas las actividades persuasivas y admonitorias que se realizan fuera del círculo familiar. Un ultimátum internacional o los discursos de un candidato son comunicaciones políticas; pero también lo es la reclamación de un empleado para con su superior, o la carta dirigida por la junta de un club a sus miembros.

Si restringimos el ámbito de la definición, ésta se refiere únicamente a la actividad de determinadas instituciones especializadas, cuyo fin es divulgar información, ideas y actitudes en tomo a los asuntos públicos. ABD

### **COMUNIDAD, Control de la (Juntas de Vecinos)**

Forma extrema de participación ciudadana, en la cual los representantes democráticamente seleccionados de entre los vecinos de una jurisdicción gubernamental, poseen facultades de control administrativo y financiero sobre programas locales en materia de educación, utilización de la tierra, protección policiaca, etc.

El control de la comunidad se distingue de la descentralización administrativa, en que esta última consiste en la práctica de delegar autoridad burocrática a los funcionarios que se encuentran en el campo, a quienes se les instruye para que involucren a un mayor número de ciudadanos en los asuntos públicos y mejoren las relaciones con la comunidad, pero sin ceder el control de los programas dirigidos centralmente.

El control de la comunidad al contrario de algunos planes de participación ciudadana, también se diferencia de los mismos, ya que significa una redistribución de poder entre el gobierno y los ciudadanos; no una manipulación o cooptación, en la cual los ciudadanos útiles o idóneos a los planes son seleccionados, mientras el resto son informados, aplacados o usados por la burocracia para apoyar una decisión que cree suscitará una controversia.

Sin embargo, el control de la comunidad posee una gran gama de interrogantes: ¿Se concederían gobiernos separados para vecindarios separados? ¿Reduciría la capacidad del Gobierno para atacar los problemas urbanos? ¿Limitaría la equidad, la honestidad y el profesionalismo gubernamental?

Esta forma de participación se ha aplicado sobre todo en E. U. A. en programas educativos, de desarrollo de la comunidad, etc. PJM

### **COMUNIDAD, Enfoque del desarrollo de la**

Enfoque a la administración de programas de desarrollo económico y social, en el cual los agentes del gobierno se envían al campo para que actúen como catalizadores a nivel local, y estimulen a los vecinos a formar grupos, definir sus propias necesidades y formular sus propios proyectos de ayuda. El gobierno proporciona asistencia técnica y material que auxilia a la comunidad en el establecimiento de sus instituciones —tales como cooperativas—, y en la realización de los programas de desarrollo una vez que los agentes promotores gubernamentales se han marchado. JG

### **COMUNISMO**

Se deriva de la palabra latina *commune*, que significa “en común”, y es un sistema de organización económica y social donde la propiedad es común a todos. Teóricamente, los beneficios derivados de la propiedad social deben ser compartidos igualitariamente, en proporción a sus respectivas necesidades, por todos los miembros de la comunidad. Comúnmente ha sido utilizado como sinónimo de socialismo, sin embargo, se le debe distinguir por su carácter revolucionario. Durante el siglo xx los soviéticos han insistido en que el comunismo y el socialismo no son sinónimos, pues éste se refiere a una herramienta o a un estado preparatorio para lograr el comunismo puro.

A. pesar de que es invariable y casi universalmente asociado con las prácticas de los marxistas rusos que desarrollaron y refinaron el sistema de gobierno soviético, las teorías comunistas son muy antiguas. Ya el filósofo Platón visualizaba “un estado ideal”, en el cual todos los aspectos de la vida del individuo estaban regulados y la propiedad privada y la familia deberían ser abolidas puesto que ambas instituciones generaban egoísmo. Durante los principios de la era cristiana, y a través de la Edad Media, varias sectas cristianas experimentaron ocasionalmente con órdenes sociales basados en el principio de la propiedad común. Más tarde, en siglo XIX, se experimentó con comunidades comunistas en Europa y en Estados Unidos.



El moderno comunismo es asociado con los escritos de Karl Marx y Friedrich Engels, quienes, en 1948, colaboraron en la redacción y publicación del Manifiesto Comunista, el cual, combinado con El Capital de Marx, aportó los fundamentos de la ideología contemporánea de este sistema. Este fundamento ha sido modificado y refinado por teóricos como Lenin, Trotsky, Stalin, Tito y Mao-Tse Tung. Sin embargo, sigue siendo esencialmente una ideología revolucionaria, que basándose en la lucha de clases, la inevitabilidad del socialismo y la importancia del internacionalismo, se declara por la completa eliminación, al menos en teoría, de la propiedad privada, del poder coercitivo del Estado y por el surgimiento de la sociedad sin clases. ABD



Ultimo retrato oficial del Presidente Mao.

---

---

### COMUNISMO NACIONAL

Tendencia que ha aparecido en algunos partidos comunistas, que contraviene principios fundamentales del marxismo, al pretender que la construcción del socialismo revolucionario se circunscriba a un país, dejando a un lado el internacionalismo proletario, e incluso desechando la tesis de Marx sobre la dictadura del proletariado. En

la ortodoxia marxista esta tendencia es considerada revisionismo. También eurocomunismo. ACR

### **CONCEPCIÓN DEL MUNDO (Weltanschauung)**

Visión coherente de la totalidad del mundo, intuitiva y racional, que abarca la vida, la sociedad y sus instituciones. El mundo, interpretado por una persona o grupo desde la perspectiva de un determinado sistema de valores, y las actitudes y formas de conducta que de ellos derivan. JG

### **CONCEPTO**

Un concepto es el significado de alguna palabra que representa una idea y que es capaz de formar su propia categoría de objetos, fenómenos; procesos, etc.; *v. gr.* los conceptos de clase, de interés, de poder, en la política.

Los conceptos son los elementos desde los cuales se construyen afirmaciones complejas acerca de relaciones y los cuales van a formar su explicación; así una teoría o ley científica constará de varios conceptos relacionados entre sí. JG

### **CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

Procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante confía a una persona, física o moral, llamada concesionaria, el manejo de un servicio público bajo el control de la autoridad otorgante, mediando una remuneración que consiste, la más de las veces, en los ingresos que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.

En nuestros días se estima que el acto de concesión es un acto mixto, semi-reglamentario, semi-contractual, del hecho que comparte a la vez, disposiciones reglamentarias y cláusulas contractuales. ACR

### **CONCIENCIA DE CLASE**

La realidad de las clases sociales está afirmada por los marxistas, quienes las designan por el lugar que ocupan y el papel que juegan los hombres en la producción. De estas realidades relativas, los individuos que las componen no siempre tienen una conciencia clara. La facilidad conduce con frecuencia a definir una clase por la conciencia de sus miembros. "Pertenece a las clases medias aquellas que sienten

pertenecer a las clases medias". "Todos los asalariados que tienen conciencia de pertenecer a ella, forman parte de la clase obrera". La clase "en sí", no es necesariamente una clase "para sí". Esta no se forma sino por la conciencia de clase.

Empíricamente, se pueden constatar diversos grados de representaciones. La clase obrera británica no tiene la misma percepción de su situación social que la clase obrera francesa. La conciencia de clase clara es el resultado de la dialéctica que se puede establecer entre la masa de los trabajadores y las organizaciones políticas y sindicales en el marco de la lucha contra la burguesía.

Para los marxistas teóricos, la conciencia de clase obrera es a la vez causa y efecto de la lucha de clases. Su contenido corresponde a la inversión de las representaciones burguesas, a la vez regreso y adelanto.

La conciencia obrera comprende aquello que la levanta contra la burguesía, mientras que la burguesía no puede llegar al fin de su propio discurso. ACR

## **CONCILIACIÓN**

Es un método de resolución de disputas laborales donde un extraño persuade a las partes para alcanzar un acuerdo voluntario.

El tipo moderno de conciliación laboral fue practicado en Inglaterra en 1860 entre los tejedores de algodón. En los E. U. A., las agencias de conciliación aparecieron por el año de 1880 procediendo a la organización del Servicio de Conciliación de los E. U.

El arbitraje difiere de la conciliación en la fuerza que tiene el extraño para tomar una decisión. El conciliador no tiene la autoridad para decidir por las partes.

La conciliación usada principalmente en asuntos extranjeros y domésticos, ha logrado un papel muy importante en las relaciones laborales a través de las agencias federales, locales y estatales.

El conciliador puede ser cualquier individuo del sector público o privado que sea aceptado por las partes en disputa. Puede operar solamente en un clima de aceptación. Si las partes están negociando, actúa para evitar un desacuerdo. Si el desacuerdo ocurre buscará la manera de restaurar las negociaciones. Si el rompimiento es inminente, tratará de prevenirlo; si ocurre, la manera de terminarlo.

Los pasos básicos en el proceso de conciliación son poco complicados. El conciliador invita a los más importantes personajes a reunirse con él, para una exposición racional de los puntos en disputa. En principio, las partes raramente dejan saber

exactamente lo que cada una de ellas quiere. Sintomáticamente, la primera junta de conciliación produce una salida de agravios reales e imaginarios, manifestados a través de choques personales, con el conciliador como un escucha solitario. Esta capacidad de escuchar le permite definir las principales áreas en disputa. Un mediador moderado encontrará los hilos psicológicos que se entrecruzan con las facetas políticas, sociales y económicas en un caso difícil. El mediador tiene que determinar la relativa importancia de los puntos de vista y en ese momento separar a las partes y consultar con cada grupo en junta privada. Aquí, él puede aprender confidencialmente hasta donde se moverán y qué es lo que éstas necesitan. Así, las barreras del acuerdo emergen plenamente. Es en este punto donde el mediador confía en sus propias habilidades para encontrar fórmulas que puedan disolver las diferencias, en juntas por separado con las partes en disputa.

La utilidad de los conciliadores puede ser discutible, sin embargo, gran número de negociadores veteranos están de acuerdo en que, en cualquier instancia, el papel del conciliador sirve por lo menos como un efectivo canal de comunicación.

En esencia, el papel del mediador es mantener la discusión inteligentemente sobre los principios generales del acuerdo. PJM

## **CONCLUSION**

Acto realizado por el encargado de un servicio público, con el carácter de tal, consistente en exigir por sí o por medio de otro, a título de impuesto, o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida o en mayor suma que la señalada por la ley. JG

## **CONDICIONES OBJETIVAS**

Factores que están presentes en una situación dada, fuera de las mentes de los individuos. Están allí. Se consideran indispensables para que pueda llevarse a cabo un movimiento revolucionario. Como lo indica el calificativo, son factores que están más allá del querer; son producto de procesos que se suceden en unas situaciones dadas. Pueden darse espontáneamente o pueden provocarse. Ninguna revolución prospera si no existen las condiciones objetivas necesarias. Si no están, hay que crearlas, empleando los recursos que las situaciones demanden. Entre las condiciones objetivas para una revolución política pueden estar: la corrupción de los gobernantes, el anacronismo de las estructuras políticas y sociales, el descontento popular, la incapacidad del grupo que está en el poder para resolver los problemas nacionales, la crisis económica, la mala distribución de la riqueza, etc. ACR

**CONDORCET** (1734-1794) Francés.

Obras: *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano. Ensayo sobre la aplicación del análisis a la probabilidad de decisiones.*

Marie Jean Antoine Nicolás Caritat, marqués de Condorcet, matemático, filósofo y político francés, fue autor de una filosofía del progreso, de un programa para la reforma de la educación y uno de los primeros que aplicaron el cálculo de probabilidades al análisis del sufragio y de los fenómenos sociales en general. Se cuenta entre los pensadores más originales de la época revolucionaria.

Personalidad distinguida de los círculos científicos, políticos y mundanos, Condorcet es un típico ejemplo del sector ilustrado de la nobleza que prestó su apoyo a la Revolución. Fue uno de los primeros que se convirtieron al ideal republicano. Su ideología del progreso social, su liberalismo económico y su fe en la omnipotencia del pensamiento racional lo relacionan más con la burguesía naciente que con su propia clase.

Condorcet puede ser llamado con todo derecho uno de los enciclopedistas. Tomó parte activa en la publicación del “Supplément a l’encyclopédie”, y muy particularmente en la recapitulación de su parte matemática, la “Encyclopédie méthodique” (1784-1785). Su curiosidad era universal, y su esfuerzo más característico fue su intento de unir y coordinar las matemáticas y la filosofía para, de este modo, satisfacer dos pasiones a la vez, como escribió a Federico el Grande. Pensaba que la filosofía había de abarcar todo cuanto se refiere al conocimiento del hombre. Sus principios epistemológicos los toma de Condillac, pero Condorcet difiere grandemente de Condillac en su concepción del destino del hombre y la suerte de las sociedades humanas.

La obra más conocida de Condorcet, “El bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano”, fue escrita mientras se hallaba oculto en París en 1793-1794. En ella presenta una historia de los errores y avances de la humanidad con el fin de pronosticar, dirigir y acelerar su marcha hacia adelante. Pensaba Condorcet que el desarrollo histórico coincide con el desarrollo y el triunfo de la luz de la razón.

Creía que la educación, más que ninguna otra cosa podía producir el triunfo de la Ilustración. Entendía que la desigualdad de educación era una de las principales fuentes de la tiranía y preconizaba la educación pública para que todos participaran de sus beneficios “hasta ahora limitados a los hijos de los ricos”. Sin embargo, sus intereses seguían siendo los de la burguesía y la nobleza ilustrada, y sus recomendaciones educativas constan, en realidad, de dos programas diferentes fundados en distinciones de clase; uno, para las clases humildes, esencialmente técnico, y otro,

para las clases dirigentes, que desarrolla las facultades críticas de los futuros ciudadanos. RVA

### **CONDUCTISTA, Enfoque**

Manera de abordar el análisis y la explicación de los fenómenos políticos, a la cual a veces se hace referencia como “conductismo”, que está particularmente relacionada con la obra de los científicos políticos norteamericanos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, no obstante que sus raíces pueden remontarse a la obra de Wallas y Bentley antes de la Primera Guerra Mundial.

Este enfoque se concentra en el estudio del comportamiento político en sí, aunque no exclusivamente; el término “conductismo” ha sido aplicado por algunos escritores, frecuentemente en un sentido crítico, a enfoques tan diversos como los de Talcott Parsons, David Truman y Karl Deutsch. Sus principales rasgos pueden resumirse de la manera siguiente: el intento de generar y de comprobar explicaciones científicas verificables acerca de la política, sus estructuras, procedimientos y comportamiento dentro de esas estructuras; el énfasis en la cuantificación y en las definiciones operacionales; la exclusión de las declaraciones prescriptivas y el intento de eliminar las influencias de los valores personales del investigador en su investigación; la actitud abierta a los conceptos, las teorías y los enfoques desde otras disciplinas, especialmente los de otras ciencias del comportamiento y la voluntad de ocuparse en la investigación interdisciplinaria; la realimentación entre la investigación empírica y el mejoramiento metodológico; los límites de encuesta comparativos y, donde sea apropiada, transculturales.

Este enfoque es así un rechazo del formalismo y las orientaciones normativas de las escuelas filosófico-legalistas que habían dominado la disciplina antes de la Segunda Guerra Mundial. También rechaza cualquier definición de la ciencia política que la limite exclusivamente al estudio del Estado.

Si bien no rechazan la posibilidad de la construcción de teorías amplias de explicación política, los practicantes del enfoque conductista, opinan que tales teorías tienen que esperar el establecimiento de explicaciones fidedignas de un nivel inferior de generalidad. De este modo, el empirismo de nivel bajo o de nivel medio es el principal rasgo que distingue este enfoque y que lo hace menos congruente que con el término más amplio: ciencia política. JG

### **CONFEDERACION DE ESTADOS**

Es una unión política de varios Estados soberanos que, sin perder su soberanía, se ligan entre sí de forma permanente por unos organismos de coordinación.

Se diferencia de la simple “Coalición”, en que ésta es temporal y sin organismos constituidos. Se diferencia de la Federación de Estados o Estado Federal en que en este último caso, los Estados miembros (o lander, Cantones, etc. ) no son soberanos. Por otra parte, la Confederación de Estados carece de un verdadero poder de decisión con fuerza coactiva.

Ningún Estado miembro se considera propiamente súbdito de los organismos coordinadores, que están desprovistos de potestad directa sobre los Estados y sobre sus ciudadanos.

Históricamente, la Confederación de Estados ha sido un camino hacia el Estado Federal, caso que ocurrió con Estados Unidos, que fue Confederación de 1778 a 1789, y con Suiza, que aunque aún conserva el nombre de Confederación Helvética, se declaró en 1948 Estado Federal. Actualmente, la Commonwealth británica es considerada como Confederación de Estados, especialmente en las interrelaciones de los Dominios, si bien no se ha declarado formalmente como tal. ABD

## **CONFLICTO**

El conflicto se presenta siempre que dos o más personas o grupos intenten poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o la misma posición privativa, desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyen mutuamente para alcanzar sus propósitos. Surge siempre que, al menos una parte, percibe que uno o varios de sus fines, propósitos, preferencias, o medios para alcanzarlos, es amenazado o estorbado por las intenciones o actividades de una o varias de las otras partes. Las partes pueden tratar de trasladarse o expandirse en el mismo campo o espacio físico, en el mismo ámbito de influencia o comportamiento. ABD

### **CONFLICTO, Enfoque del**

En el análisis político, el enfoque del conflicto concibe el comportamiento de los individuos y de los grupos como una competencia entre ellos por los valores que son distribuidos por los medios políticos, los procesos por los cuales los conflictos —sobre políticas, prioridades, métodos de alcanzar metas o de seleccionar líderes— se resuelven, y los efectos del conflicto sobre las estructuras del sistema político. En el caso de la política internacional, donde el conflicto ha sido un concepto importante en el estudio y la investigación, pueden examinarse las relaciones entre los sistemas políticos estatales, en gran parte en términos de estos conflictos.

El enfoque del conflicto, incluye el uso de modelos formales, como la teoría de juegos, diversas técnicas matemáticas donde puedan cuantificarse las variables de la situación de conflicto, la teoría de la negociación, el estudio de la comunicación, la simulación, etc. JG

## CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

Es toda alteración a la normalidad de las relaciones jurídico-laborales, producida entre un grupo de trabajadores y una empresa o grupo de empresas a consecuencia de la discusión sobre las condiciones generales de trabajo y cuyos efectos pueden, eventualmente, extenderse a personas e instituciones no sujetas a dicha fricción, pero que quedan esencialmente implicadas en la misma.

### *Clasificación*

#### 1. *Por la naturaleza de los sujetos que intervienen*

El conflicto colectivo puede exteriorizarse mediante actuaciones de grupos de trabajadores que como medio más frecuente utilizan la huelga en los países en que es admitida como arma de lucha laboral o sindical. Pero junto a la misma suelen presentarse una serie de actuaciones de las que algunas rozan el límite de lo delictivo como el boycott, esto es, la coalición organizada contra el patrón, mediante la cual se manifiesta una negativa para sostener alguna relación con él; y otras que caen de lleno en lo ilícito penal como el sabotaje, o la acción de perjudicar el obrero al patrono, ejecutando mal un trabajo o provocando desperfectos en los talleres o en la maquinaria.

Frente a las posiciones de los trabajadores existen también prácticas empresariales que exteriorizan el conflicto colectivo, como el cierre de la empresa —lock out— o con métodos más sutiles, como el de formación de listas negras, o relación de trabajadores a quienes se ha vetado para lograr ocupación laboral, o la utilización de esquiroleros o trabajadores al margen de la huelga, especialmente contratados para restarle eficacia o aún anularla.

#### 2. *Por la índole de los Conflictos*

a) *Económicos.* Son aquellos que promueven los trabajadores para mejorar sus beneficios en las relaciones de la producción, y en los que se consideran incluidos no sólo los que pretenden mejorar o reducir los salarios, sino los referentes a jornada, descansos, vacaciones, clasificación profesional, etc., por su repercusión en los costos de producción.



b) *De potestades laborales.* Son los que se promueven por el intento de incrementar o restringir poderes de mando, corrección y vigilancia del trabajo, atribuciones, etcétera, y los que discuten sobre la libertad de sindicación, así como sobre la facultad y legitimación para celebrar convenios colectivos de trabajo.

c) *De reglamentación.* Son los que tienen por objeto modificar la normación general de la relación laboral, fijando nuevas bases de trabajo, provenientes de la autoridad laboral —reglamentación estatal— o, más frecuentemente, del pacto sindical, convenio colectivo, clasificación que alcanza igualmente aquellas situaciones en que se discute una interpretación del exacto alcance de las normas vigentes. EMD

## CONFLICTO DE INTERESES

¿Cómo puede tenerse la seguridad de que un funcionario, un hombre de negocios o un profesional cumplirá correctamente sus deberes con el público, con su patrono o con su cliente cuando el cumplimiento de los mismos afecta a sus propios intereses económicos?: He aquí el problema fundamental del conflicto de intereses. El problema se complica a medida que consideramos el haz de intereses vinculados a la obligación desde la perspectiva de la extraordinaria diversidad de intereses económicos y de otro tipo que se hallan potencialmente en conflicto. En la moderna sociedad industrial, donde existe una plétora de funciones y donde el gobierno y la empresa privada interfieren de mil maneras, la naturaleza de los intereses en conflicto es mucho más compleja. Los funcionarios del gobierno tienen intereses económicos personales que pueden beneficiarse de la acción oficial.

Su control requiere de leyes preventivas, pues ha de distinguirse de otros tipos de comportamiento delictivo, tales como el robo y el cohecho; el conflicto de intereses conlleva la necesidad de una acción preventiva que delimite las situaciones que el sujeto debe evitar. Se trata de la regulación del daño potencial, del mal antes de que aparezca. La sutileza que supone este recurso a una legislación preventiva confiere un carácter de suma fragilidad al control de los conflictos de intereses.

Se han propuesto, como principios fundamentales para una prudente regulación de los conflictos de intereses en el plano federal, los cinco principios siguientes:

1) El funcionario público no puede intervenir en ninguna actividad gubernamental que pueda afectar a sus intereses económicos personales.

2) El funcionario, en el desempeño de su cargo, ha de estar libre del tipo de relación que se crea cuando el individuo acepta regalos y otras ventajas económicas de origen particular.

3) No debe el funcionario descuidar su función para ayudar a personas u organismos privados en sus relaciones con el gobierno.

4) Un exfuncionario no puede actuar en contra de los intereses del gobierno valiéndose de la influencia ganada en el pasado, mediante colaboración o amistad, en el desempeño de sus funciones.

5) Un funcionario no tiene derecho a usar en provecho propio la información confidencial obtenida en el ejercicio de su cargo. ABD

## CONFLICTO EN LAS ORGANIZACIONES

Se emplea el término “conflicto” para describir: 1) circunstancias antecedentes (por ejemplo: escasez de recursos o diferencia en normas políticas) de los conflictos de conducta; 2) estados afectivos *v. gr.*: compulsiones, tensiones, hostilidad, ansiedad, etcétera) de los sujetos afectados; 3) estado cognoscitivo de las personas, es decir, su percepción o conciencia de situaciones en conflicto y 4) la conducta que propicia conflictos, que abarca desde la resistencia pasiva hasta la agresión abierta.

El conflicto puede considerarse como la intensificación gradual hacia un estado de desorden, siendo la guerra o la agresión los puntos culminantes del conflicto. Esto no significa que en todos los conflictos se recorran todas las etapas hasta llegar a la agresión absoluta. Quizá ninguna de las partes afectadas llegue a percibir el conflicto potencial; o, si lo percibe, tal vez lo resuelva antes de romperse las hostilidades.

La solución de conflictos en los organismos a veces se vuelve programada o cuestión institucional. El éxito de todo organismo, gira en gran parte alrededor de su aptitud para crear y hacer funcionar mecanismos apropiados para resolver gran variedad de fenómenos propios de los conflictos.

Se conocen cinco etapas de los casos de conflicto: 1) Los conflictos latentes; 2) los conflictos advertidos; 3) los conflictos experimentados; 4) los conflictos manifiestos; 5) la cauda de los conflictos.

*Conflictos Latentes.* Existen tres tipos básicos de conflictos latentes: 1) la competencia para obtener recursos que escasean; 2) los esfuerzos para poseer autonomía; y 3) la divergencia en las metas de los subdepartamentos. Las competencias establecen la base de los conflictos, cuando las demandas acumuladas de recursos de los participantes superan a los recursos disponibles en el organismo; la necesidad de autonomía sienta la base de conflictos cuando una de las partes afectadas busca ejercer el control de alguna operación, que otra de las partes considera de su propia incumbencia; la divergencia de metas es causa, en alguna operación común, cuando no pueden ponerse de acuerdo para actuar conjuntamente.

*Los Conflictos Advertidos.* Pueden a veces observarse conflictos aunque no existan circunstancias de los latentes. En el caso en que se advierte el conflicto sin que exista en forma latente puede resolverse gracias al llamado “modelo semántico”.

De acuerdo con esto, se dice que el conflicto se crea por las malas inteligencias de las partes, acerca de la verdadera posición de ellas. Se afirma que ese conflicto puede resolverse mejorando las comunicaciones entre las partes. Naturalmente, si las posiciones reales de las partes están en pugna, la comunicación abierta quizá sólo agrave el conflicto.

*Conflictos Experimentados.* Existe una importante distinción entre percibir y experimentar los conflictos. Lo que hace que se personalice (se experimente) el conflicto, es el mecanismo que obliga a las partes interesadas en las cuestiones de la organización a inquietarse por sus aspectos antifuncionales. Hay dos explicaciones comunes acerca del aspecto personal de los conflictos:

Una explicación es que las demandas incompatibles de la organización eficiente y del progreso individual, provocan ansiedad en el individuo.

Otra explicación, la segunda, es que el conflicto se vuelve personal cuando toda la personalidad del individuo entra en juego.

*Los Conflictos Manifiestos.* De cualquiera de las diversas variedades de conducta en conflicto, la más evidente de éstas es la agresión abierta, aunque una violencia física y verbal semejante está severamente proscrita por las normas de los organismos.

*La Cauda de los Conflictos.* Si el conflicto únicamente se ha sofocado sin resolverse, las circunstancias latentes pueden agravarse y estallar de manera más seria hasta que se rectifiquen o hasta que se disuelvan las relaciones mutuas. Esta herencia de los casos de conflicto es la que llamamos "la cauda de los conflictos".

*Funciones y Disfunciones de los Conflictos.* Se ha puesto de moda decir que los conflictos pueden ser funcionales o disfuncionales y que no necesariamente son una u otra cosa. Lo que este paliativo deja implícito es que los efectos del conflicto tienen que valorarse en función de algún conjunto de principios.

Los principios del conflicto para valorar sus efectos son: productividad, estabilidad, adaptabilidad. Decir que un conflicto es funcional o disfuncional, es decir, que facilita o impide la productividad, la estabilidad o la adaptabilidad del organismo, pudiendo ser los conflictos simultáneamente funcionales y disfuncionales para el organismo.

*Los Conflictos y el Equilibrio.* La suposición de que el conflicto crea un desequilibrio, se halla implícita en casi todos los estudios de los conflictos en los organismos. Sin embargo, no en todos los estudios sobre el tema se hace esta suposición. El conflicto puede también aprovecharse y ser el factor de la conquista de otras metas.

El estudio de Harrison White que trata de los conflictos crónicos, hace dudar que representen un desequilibrio. Este autor argumenta que si el conflicto fuese un estado inestable del organismo, sólo se observarían los conflictos transitorios.

Por último, existen tres modelos conceptuales, que constituyen la base de la teoría general de los conflictos:

1. *El modelo negociable.* Es el formulado para resolver conflictos entre grupos interesados que compiten por adquirir recursos escasos. Analiza las relaciones entre trabajadores y gerencia; así como entre asesores y ejecutores.

2. *El modelo burocrático.* Es el aplicable al análisis de conflictos entre jefes y subalternos.

3. *El modelo de sistemas.* Se encausa a los conflictos laterales; o sea entre partes relacionadas funcionalmente.

Diversas orientaciones implícitas sirven de enlace a todos estos modelos. Las orientaciones más importantes son las siguientes:

a) Cada conflicto se compone de una sucesión de eventos vinculados entre sí y cada episodio indica un encadenamiento o norma de desarrollo que puede caracterizarse por reglas estables que aparecen en todo el proceso.

b) Los conflictos pueden ser funcionales así como disfuncionales para la persona y para el organismo.

c) Los conflictos están íntimamente ligados a la estabilidad de la organización.

PJM

## CONGRESO

Poder legislativo, parlamento, asamblea legislativa, cámaras legislativas, asamblea nacional, etc. Todos estos términos son sinónimos. Puede ser bicameral o unicameral. Es bicameral cuando está compuesto de dos cámaras colegisladoras, cuyos nombres varían en los distintos Estados. Es unicameral cuando está formado por una sola cámara legislativa.

En algunos Estados designa también al cuerpo de senadores y representantes por cada término de dos años para los cuales son electos los representantes. En Estados Unidos se numera cada Congreso —según este significado— y cuando se hace alusión a una ley, se suele mencionar el congreso en que fue aprobada: Octogésimo primero, octogésimo segundo, nonagésimo cuarto, etc.

También se utiliza para llamar al edificio en que el poder legislativo celebra sus reuniones y en donde tiene su sede.

En otro sentido, es la reunión de varias personas para deliberar y adoptar decisiones sobre determinados asuntos, principalmente asuntos de gobierno.

En derecho internacional es una reunión a la que acuden delegados de distintas procedencias y en representación de distintas entidades, con el propósito de discutir y aprobar resoluciones con relación a un determinado asunto. ACR

## **CONSCIENCIACIÓN**

Término que se emplea, igual que concientización, para aludir al proceso que se sigue para que una persona tome conocimiento, se dé cuenta, se percate, de algo, de una idea, de una vocación, de una situación; para que se impregne del proceso, que implica compromiso histórico de transformación. ACR

## **CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN**

Grupo de personas que en forma profesional se dedican a conducir los negocios de una empresa o grupo de empresas, de las cuales pueden o no ser accionistas. Los consejos de administración, juntamente con el equipo de técnicos o tecnoestructura, son los que dirigen las grandes empresas en la actualidad. ACR

## **CONSENSUS**

Es una condición determinada del sistema de creencias de una sociedad. Existe cuando una gran proporción de quienes participan en las decisiones relativas a la distribución de autoridad, estatus, derecho, riqueza y renta, así como de otros bienes y valores escasos e importantes, distribución que podría provocar conflicto, están más o menos de acuerdo acerca de qué decisiones deben adoptarse y se sienten unidos de alguna manera entre sí y con la sociedad como conjunto. Puede existir también consensus en las relaciones interindividuales de carácter elemental o directo, como en una familia o entre amigos; en una entidad corporativa carismática, como una iglesia o secta, o dentro de una asociación.

Los tres elementos fundamentales para que se dé el consensus son: una aceptación común de leyes, reglas y normas; una adhesión a las instituciones que promulgan y aplican las leyes y reglas; un generalizado sentido de identidad o unidad que revela a los individuos que lo experimentan, aquellas características respecto de las cuales son iguales.

El consensus mantiene el orden público, disminuye las probabilidades del empleo de la violencia en la resolución de los desacuerdos y aumenta la cooperación, no

impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte, mediante: la reducción de las probabilidades de desacuerdo; la limitación de la intensidad emocional y la fuerza de las motivaciones que se expresan en las discrepancias y de la rigidez de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo; la creación de una actitud favorable a la aceptación de medios pacíficos de resolver las discrepancias entre aquellos que tienen cierto sentido de afinidad o identidad mutuas.

La eficacia del consensus depende sobre todo de aquellas personas, repartidas dentro de la sociedad en muchas clases, regiones y ocupaciones, que tienen un interés bastante consecuente por: la distribución macrosocial de funciones, oportunidades y recompensas; las decisiones particulares tomadas en el centro de la sociedad en cuanto afectan a esas distribuciones o son afectadas por ellas; las instituciones en que se toman esas decisiones o que influyen en las distribuciones. ABD

## CONSERVADURISMO-REACCIÓN

Cuatro son los usos principales:

1. *Conservadurismo temperamental.* Es una disposición, tanto “natural” como culturalmente determinada, a oponerse a los cambios bruscos en los patrones habituales de vida y de actuación. Describe un temperamento o actitud psicológica, un conjunto de rasgos que exhiben en la vida cotidiana la mayoría de los hombres. Los elementos más importantes son el hábito, la inercia, el miedo y la emulación.

2. *Conservadurismo situacional.* Actitud de oposición al cambio brusco en el orden social, económico, jurídico, religioso, político o cultural. Define un patrón de comportamiento social, un conjunto de principios y prejuicios que exhiben la mayoría de los hombres en las sociedades desarrolladas. Considera como criterio de felicidad la conquista de un lugar en los estratos más elevados de la sociedad y la posesión de la tierra. Se le identifica con el autoritarismo, el oscurantismo, el racismo, el fascismo, la alienación, el desajuste y la “estrechez de espíritu”.

3. *Conservadurismo político.* “La derecha”. Aspiraciones y actividades, generalmente más defensivas que creadoras, de los partidos y movimientos que defienden los patrones de moralidad heredados y las instituciones ya probadas; se muestran escépticos en cuanto a la eficacia del gobierno popular; forman parte de los que se oponen a los planes reformadores de la izquierda moderada, y encuentran su apoyo más sólido en las personas que poseen un interés material o psicológico sustancial en el orden establecido.

Se impone una distinción entre las dos posturas clásicas de la derecha: conservadurismo y reacción. La reacción es la postura de los hombres que miran hacia el

pasado de modo más enfático que al presente y que consideran que merecería la pena retroceder hacia aquél. Aunque el conservador, un tipo esencialmente sosegado, sea dado de cuando en cuando a volver sus pensamientos a épocas anteriores, se halla Lien integrado, tanto psicológica como programáticamente, en “un mundo que ha recibido hecho”.

El reaccionario es un hombre activo que se niega a admitir que cualquier realidad establecida deba considerarse por ello buena o tolerable, y se muestra dispuesto a derribar ciertas leyes, combatir determinadas instituciones, e incluso modificar la constitución de su país, con el fin de hacer retroceder el proceso social hasta la época en que sus compatriotas se apartaron insensatamente del recto camino. El conservadurismo político es una postura que resulta cada vez más difícil de sostener en el Siglo XX, tanto por los individuos como por las clases o los partidos. Es un prisionero del proceso social, en la medida en que se encuentra inserto en las tradiciones e instituciones de su país y es el instrumento de aquellos hombres que mantienen en marcha el proceso. Estos actúan; él tan sólo reacciona.

4. *El conservadurismo como filosofía.* Está dedicado a la defensa del orden establecido y al liderazgo de ciertos grupos y clases dentro del orden; es una importante fuerza intelectual en la mayor parte de los países occidentales. Es poco dado a la especulación política. Sus temas permanentes son: existencia de orden moral y universal, sancionado y sustentado por una religión organizada; contumaz imperfección de la naturaleza del hombre; desigualdad natural de los hombres; necesidad de clases y categorías sociales; papel decisivo de la propiedad privada para la realización de la libertad personal y la defensa del orden social; incertidumbre del progreso; necesidad de una aristocracia gobernante; alcance limitado de la razón humana y la importancia de tradiciones, instituciones, símbolos, ceremonias y prejuicios; falibilidad y tiranía potencial del gobierno de la mayoría.

*El conservadurismo de Burke.* El conservadurismo nació en 1790 y fue una reacción contra los excesos de la Revolución Francesa, si bien ya Aristóteles, Cicerón, San Agustín, Tomás de Aquino, Richard Hooker y John Locke habían creado sistemas de pensamiento esencialmente conservadores, las “Reflexiones Sobre la Revolución Francesa” de Burke (1790) son consideradas como la más pura fuente de principios conservadores conscientes. Otros acontecimientos que influyeron en el nacimiento del conservadurismo fueron la Revolución Industrial y la Ilustración. El conservadurismo de Burke ha sido y sigue siendo un fenómeno occidental cuyo ámbito de acción e influencia se da especialmente en Gran Bretaña. ABD

## CONSIGNA

Llamamiento, proposición formulada en pocas palabras, clara y comprensible, en la que se resumen las ideas y tareas fundamentales del momento. Por ejemplo: “¡Proletarios y pueblos oprimidos del mundo entero, uníos! ACR

## CONSOLIDACIÓN DEL PODER

Término que se emplea para significar que después de roto un orden político, las nuevas autoridades se afianzan en el poder, se consolidan. Después de un golpe de Estado se inicia un proceso en que los vencedores adoptan una serie de medidas que tienen como finalidad asegurarse de que no habrá un retorno a la situación anterior. Cuando ese proceso logra su propósito se dice que las nuevas autoridades se han consolidado en el poder.

También significa que un órgano dotado de poder toma para sí atribuciones que correspondan a otros órganos, en virtud de una disposición legal. ACR

## CONSPIRACIÓN, Teorías de la

Sistemas de creencias que incluyen la noción de que ciertos fenómenos sociales de importancia, particularmente los considerados dañosos o perjudiciales, son el resultado de una conspiración entre ciertos miembros de la sociedad, frecuentemente considerados como agentes de una potencia extranjera. La gente que sostiene tales teorías usualmente posee pruebas, en las que cree incuestionablemente, respecto a la gente y las estrategias relacionadas con la conspiración, y frecuentemente consideran que es su obligación exponer el complot que han descubierto, y derrotarlo.

Han existido muchos ejemplos de difundidas teorías de conspiración (*v. gr.* el anticatolicismo, el populismo en algunas de sus formas; pero el antisemitismo en su forma moderna (*v. gr.* basado en los PROTOCOLS OF THE ELDERS OF ZION) y el anticomunismo en Estados Unidos (*v. gr.* la “cacería de brujas” del senador Joe McCarthy) son dos de los más importantes en términos de sus efectos sociales. JG

## CONSTANT BENJAMIN (1767-1830) Francés

Obras: *Del espíritu de conquista. Memorias sobre los Cien Días. De la religión. Discursos en la Cámara de Diputados. Cartas de Benjamín Constant a la familia. Curso de Política Constitucional y Adolfo.*



Benjamín Constant es el defensor más caracterizado del liberalismo individualista. Su sistema se yergue contra la autoridad que quería gobernar por el despotismo, pero también contra las masas que reclamaban el derecho de que la mayoría esclavice a la minoría. La democracia no es la libertad, sino la vulgarización del despotismo. El problema es garantizar la libertad individual, limitar la extensión del poder público para evitar el despotismo.

“La libertad es el triunfo de la individualidad frente a todo despotismo; la mayoría tiene una función: hacer la ley; pero no lo puede todo, las minorías y los individuos, tienen unos derechos superiores que hay que respetar, y que son el contenido mismo de la libertad. Libertad de opinión política y religiosa y libre concurrencia industrial y comercial. La libertad es el derecho que cada uno tiene a estar sometido sólo a las leyes, a no ser detenido, encarcelado ni condenado a muerte, ni molestado, en cualquier forma que sea, por el capricho de uno o más individuos. Es el derecho que todos tienen a expresar su opinión, a ejercer y escoger su industria, a disponer de su propiedad, incluso abusando, a trasladarse de un lugar a otro, a asociarse. Es, finalmente el derecho a influir sobre la marcha del Estado, bien sea nombrando todos o parte de los funcionarios” Una ley que viole la conciencia individual es injusta, ilegal y tiránica.

La división de poderes y los derechos individuales son los dos pilares esenciales del régimen que Constant preconiza y que con la monarquía Constitucional encuentra lo primero la forma de garantizar lo segundo. RVA

## **CONSTITUCIÓN**

Se refiere al sistema o cuerpo de leyes fundamentales, precedentes y tradiciones de un determinado Estado y consiste en los principios que rigen la organización y conducta de un gobierno y las relaciones de éste con los ciudadanos. A pesar de que la existencia de ésta no implica necesariamente una forma específica de gobierno, sí sugiere que los poderes y la autoridad de los funcionarios gubernamentales están extensamente restringidos, especialmente en lo que respecta a la defensa de los ciudadanos en contra de arbitrariedades. En este sentido, el gobierno constitucional es generalmente considerado como la antítesis del despotismo.

La primera Constitución, en sentido moderno, fue la de Estados Unidos, en 1787. Siguió la de la Revolución Francesa en 1791. Luego se fue imponiendo en la mayoría de los Estados. Su motivación principal fue, al principio, la de garantizar los derechos individuales frente al poder de los monarcas absolutos. Actualmente se sigue considerando que no hay Constitución, si faltan en ella los artículos correspondientes a la declaración de derechos individuales y a la división de poderes

*CONTENIDO.* El contenido de la Constitución está presentado generalmente en un texto único y escrito. A veces, sin embargo, no puede hablarse de un verdadero texto escrito (Constitución consuetudinaria de Inglaterra) o el texto está compuesto por varios cuerpos legales.

La Constitución suele tener las siguientes partes:

a) *PREÁMBULO*, que define con frecuencia la ideología del Estado acerca del origen del Poder.

b) *PARTE DOGMÁTICA*, que incluye la declaración de los derechos individuales. Esta declaración es a veces detallada, aunque se da también el caso de remitir a una declaración de derechos anterior, como ocurre en la Constitución francesa que se limita a proclamar en el Preámbulo su adhesión a la Declaración de Derechos del Hombre de 1789.

c) *PARTE ORGÁNICA*, que abarca los artículos referentes a la forma de gobierno (monarquía o república), a la estructuración de los órganos del poder público (parlamento, sistema unicameral o bicameral, composición del poder ejecutivo, etc.) así como a su sistema de nombramiento, a sus competencias y relaciones mutuas.

Algunas constituciones tienen una parte complementaria para determinar la organización de las unidades administrativas o políticas inferiores, especialmente cuando se trata de la Constitución de un Estado Federal.

No suele faltar en el texto constitucional el articulado referente al procedimiento que hay que seguir para reformar la Constitución y el referente al control de la constitucionalidad, que, en los regímenes democráticos, ha de ejercerse tanto sobre las actividades del Legislativo (leyes ordinarias) como del Ejecutivo (actividad reglamentaria, actividad legislativa delegada, actos políticos discrecionales, etc.). Para la reforma de cualquier artículo de la Constitución suele exigirse procedimientos excepcionales distintos de los seguidos para las leyes ordinarias. ABD

## **CONTABILIDAD**

La contabilidad es un sistema de información, más exactamente, es un método de medida y un sistema de comunicación empleado para obtener determinados datos cuantitativos (generalmente en términos monetarios) de una organización que realiza actividades económicas. Alternativamente se ha descrito la contabilidad como un método de clasificar, registrar e informar sobre hechos financieros significativos para facilitar una actividad económica eficiente.

Desde las épocas más remotas, la imposición y el cobro de impuestos por la administración pública han exigido el registro de datos y la realización de informes. Se conservan todavía tablillas de arcilla utilizadas por comerciantes babilónicos de hace unos 4, 000 años; papiros egipcios con listas de contribuyentes anteriores al año 1 000 a. C. Los griegos y romanos desarrollaron sistemas de teneduría de datos, especialmente para la administración pública. Durante la Edad Media, la contabilidad, al igual que muchas otras ramas del saber y del comercio, decayó. Sólo la Iglesia y los monarcas poderosos mantuvieron y ocasionalmente impulsaron los antiguos sistemas de registro de datos y control.

Los primeros sistemas de teneduría de libros por partida doble se desarrollaron en los siglos XII y XIV, debido al resurgimiento del comercio italiano. La primera explicación sistemática del procedimiento de partida doble se debe al franciscano Fray Luca Paciola, en 1494. Utilizado a lo largo de más de cuatro siglos y medio, desde Paciolo, el término partida doble tiene su origen probablemente en el doble lado de las operaciones, en los aspectos de débito y crédito de cada una. Algunos autores, con todo, han preferido destacar las dos anotaciones que se dan en la teneduría, es decir: (a) en un libro de primera entrada (el diario) y (b) en un registro clasificado por cuentas (el mayor). Un procedimiento más perfeccionado de la teneduría por partida doble es la exigencia de cuentas separadas para el registro y análisis de beneficios y pérdidas, con un cálculo periódico de resultados y cierre de estas cuentas con las representativas del capital. El tratado de Paciolo estudia todas estas características de la partida doble, y todavía sirve de base a los sistemas de cuentas, mucho más complejos de hoy. Las modificaciones y elaboraciones que se han introducido han sido el resultado, en gran parte, de la aspiración de facilitar al público estados financieros periódicos de sociedades mercantiles, y de la necesidad de disponer de datos contables complementarios, para facilitar el control y la planificación de las operaciones de las grandes empresas.

Las principales funciones de la contabilidad son: 1) suministrar informes resumidos de la situación financiera y del funcionamiento de la empresa, a los diversos grupos interesados que no toman parte en la dirección, incluidos los que aportan el capital, y 2) proporcionar informes detallados para facilitar el control eficaz y la planificación de las operaciones por parte de la dirección. Para cumplir la primera función, se preparan corrientemente: a) un estado financiero (balance de situación); b) un estado de operaciones (estado de resultados o estado de pérdidas y ganancias); y c) un estado de flujo de fondos (estado de origen y aplicación de fondos). Los estados mencionados se proyectan para exponer el estado actual y los cambios habidos durante el ejercicio en los recursos de la empresa, así como la posición relativa de los diversos propietarios, acreedores (influyendo los de origen fiscal), deudores y empleados. La segunda función comprende todo lo

relativo a la contabilidad de costos, la cual se precisa para la administración eficiente de los recursos de una empresa, por ejemplo, costos estándar, presupuestos flexibles, análisis costo-volumen-beneficios y contabilidad por áreas de responsabilidad. EMD

## **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Conflicto surgido entre la administración pública y el administrado, llamado a ser resuelto por medio de un recurso administrativo, denominado también contencioso-administrativo.

Lo contencioso administrativo ha sido definido “como la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la administración pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”. JG

## **CONTENIDO, Análisis de**

Conjunto de técnicas destinadas a analizar científicamente las comunicaciones orales o escritas con el propósito de interpretarlas.

La primera etapa de la investigación consiste en poner a punto los instrumentos necesarios para el trabajo. Estos instrumentos son las “categorías” en función de las cuales el contenido a analizar será clasificado y eventualmente cuantificado.

Estas categorías deben presentar cierto número de características. Deben ser exhaustivas, es decir, cubrir todo el campo del contenido, salvo que se dejen deliberadamente de lado algunos puntos en función de las hipótesis del investigador. Deben ser exclusivas, es decir, que los mismos elementos no deben poder pertenecer a varias categorías. Deben ser objetivas, de manera que cada uno pueda clasificar los mismos elementos del contenido en las mismas categorías. Y, por último, deben ser pertinentes tanto en relación con los objetivos de la investigación como en relación con el contenido tratado.

Una de las principales dificultades de la puesta a punto del sistema de categorías es la determinación de su grado de precisión, pues las categorías demasiado detalladas llevan a manejar un conjunto casi tan pesado como el texto, en tanto que categorías demasiado imprecisas hacen perder excesiva información.

Los tipos de categorías son muy diversos, pues están en función, simultáneamente, de la hipótesis y del material a analizar. Sin embargo, se pueden citar algunos bastantes usuales:

—el contenido, es decir, de lo que trata la comunicación. Corresponde al índice de materias de un libro.

—el sentido del juicio: favorable, desfavorable, o neutro;

—los valores, es decir, lo que se presenta como valorizado en la comunicación: el dinero, la familia, el heroísmo, etc. Los valores pueden ser igualmente negativos;

—los medios indicados para alcanzar los valores, por ejemplo: amenazas, persuasión, fuerza, negociación, etc.;

—los actores, clasificados según cierto número de categoría: edad, sexo, profesión, religión, nacionalidad;

—el origen, de la comunicación.

Las categorías precedentes apuntan al contenido de la comunicación. Otras categorías distinguen la forma: emisión de radio o artículo periodístico, y, en este último caso, editorial o información “objetiva”, etc.

Una vez definidas las categorías, la segunda parte de la investigación consiste en determinar las unidades de análisis, es decir, los fragmentos de la comunicación, que se tomarán como elementos que se han de clasificar en las categorías. Las unidades de análisis son de dos clases: con base gramatical o sin base gramatical. Si la unidad retenida es la palabra, primero hay que saber si se retienen todas las palabras o solamente algunas palabras claves o símbolos. Si es la frase, hay que decidir asimismo si se trata del espacio comprendido entre dos puntos o de la unidad de significación. En el segundo caso, se puede o bien tomar como unidad un documento entero —artículo periodístico, incluso número de periódico, libros, etc.—, o bien cortar el documento de manera arbitraria —por página, por minuto de emisión si se trata de la radio, etc.

Hay que citar también el método que consiste en centrar el análisis sobre los personajes o rasgos de carácter del personaje. JG

## **CONTESTATARIO**

Se dice de una persona o de un grupo que está inconforme con el sistema de ideas y con las formas de vida vigentes y manifiesta su oposición, a fin de lograr que se produzcan los cambios que cree necesarios. Los contestatarios están insatisfechos y manifiestan de alguna manera su insatisfacción. Algunos recurren a las acciones, en tanto que otros muestran su insatisfacción con su indumentaria o alejándose de los demás. ACR

## CONTINGENCIA, Enfoque de

### 1. *Noción*

Consiste en el uso de distintas estrategias administrativas según las diferentes condiciones en las que se aplican. Es llamado también teoría situacional de la organización. Constituye el resultado del análisis de las diferencias sustanciales entre las organizaciones, según el cual la idoneidad de la estructura organizacional, del liderazgo, de los recursos humanos, de la planeación y del control, está en función de la naturaleza del medio ambiente organizacional y de las tareas que realiza un organismo. En consecuencia, la mejor estrategia debe ser dictada por las circunstancias específicas que se presenten. El tipo de medio ambiente de una organización (clientes, mercados, tecnología, las instituciones financieras de las que depende) ejerce su influencia sobre ella a través de la complejidad, incertidumbre y diversidad que crea en las operaciones de la organización y en los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, los principios generales de administración deben ser principios de cómo adaptar la organización a la complejidad, incertidumbre y diversidad que ese mismo ambiente presenta.

El enfoque de contingencia de las organizaciones se ha basado en la investigación aplicada y ha producido hallazgos importantes en los aspectos siguientes:

*Metas Organizacionales.* Todas las organizaciones tienen un número definido de metas múltiples a alcanzar y no sólo una, como lo señalaban los economistas clásicos y que consistía en maximizar los beneficios o minimizar los costos.

*Concepto de Sistemas.* Las organizaciones son concebidas como un sistema abierto, el cual constituye una entidad física o conceptual que comprende partes interdependientes y existe a través del intercambio de materiales con su medio ambiente.

Este concepto de sistemas acentúa que las variables sociales y los aspectos técnicos de una organización están altamente interrelacionados y que un cambio en un factor afecta a las otras partes de la organización; asimismo, resalta el relacionamiento entre las organizaciones y su medio ambiente.

*Estrategia y Estructura.* Una estrategia es una serie de metas y políticas esenciales que debe ser perfectamente definida. La poca precisión en la definición de las estrategias conduce a una declinación en la actuación del organismo. La relación entre estrategia, organización y medio ambiente, ha sido definida como “la estructura organizacional que es consecuencia de la estrategia organizacional”.

*Diferentes formas de Organización.* En la estructura organizacional varios de sus atributos, como la división al trabajo, el grado de especialización o el número

de reglas o políticas varían con la complejidad, incertidumbre o diversidad del medio ambiente. Una organización rígida, burocrática, parece ser más apropiada bajo una relativa estabilidad y condiciones no cambiantes; una organización abierta parece ser más apropiada si las demandas son relativamente impredecibles.

En consecuencia, existen formas de organización según las diferentes tareas. En un extremo están las organizaciones de actuación predecible, con tareas rutinarias en donde se enfatiza la eficiencia (Tendencia cerrada y mecánica). En el extremo opuesto, existen las organizaciones que pueden tener tareas impredecibles y no rutinarias, aquí se enfatiza la creatividad y el liderazgo tiende a ser más participativo. (Tendencia abierta y dinámica).

## 2. *Antecedentes*

Una de las principales corrientes de investigación en Administración Pública, es la búsqueda de un modelo capaz de sintetizar todos los diversos enfoques, que guíe al ejecutivo en la selva de la teoría administrativa.

El enfoque se comenzó a aplicar inicialmente por Herbert Kaufman. Para Kaufman todas las organizaciones enfrentan dificultades para mantener su *integración* en contra de las tendencias a la *fragmentación*. Estas tendencias centrífugas se diferencian en el lugar y en el tiempo, y las maneras de contrarrestarlas son amplísimas. Pero si estas tensiones existen, deben identificarse sus fuentes y las formas a través de las cuales se han solucionado y que pueden ser descritas. De este modo, podría superarse la confusión que rodea a los estudios de los métodos administrativos.

Posteriormente, Lawrence y Lorsch encontraron que las formas de diferenciación de compañías muy similares, eran explicables conforme a las fuerzas de *fragmentación* de su medio ambiente; que además, entre mayor diferenciación existía en una compañía, tenía mayor tendencia a desintegrarse. Por lo tanto, para vencer estas fuerzas centrífugas, las organizaciones adoptaban estrategias administrativas “indígenas” para reintegrar a la organización sin dañar la diferenciación conseguida. Esto significaba que una estrategia administrativa podía funcionar mejor que otra, de acuerdo a las circunstancias.

Del mismo modo, Fiedler construyó un modelo de contingencia de liderazgo, con base en sus investigaciones que mostraban que la Teoría X daba mejores resultados en la supervisión de tareas rutinarias, en tanto que la Teoría Y era mejor para actividades creativas. Woodward, en un estudio sobre el alcance de control, demostró que el diseño organizacional y la supervisión varían conforme a la tecnología de producción utilizada por cada organización. Thompson, al estudiar organizaciones públicas y privadas, encontró que diversas organizaciones reaccionan de modo distinto

a los problemas de incertidumbre de su ambiente, mediante el desarrollo de sistemas administrativos diferentes. Así, muchos estudios como los de Etzioni, Riggs y Crozier, han mostrado la importancia de la situación para la efectividad de estrategias administrativas distintas. Como señala Sherman “todo depende”; el éxito administrativo se basa en la habilidad para evitar fórmulas administrativas; los ejecutivos mejores tienen la flexibilidad suficiente para instrumentar estrategias para enfrentar cada situación como ésta ocurre.

La Administración Pública Comparada, a través de los estudios internacionales que ha realizado, ha concluido que no es posible identificar una estrategia única que deba ser adoptada como modelo general, sino que, en cada país, la mejor estrategia debe ser dictada por las circunstancias específicas. En este sentido, la experiencia internacional es esencial para el desarrollo de un modelo de contingencia basado en la apreciación de las condiciones locales.

Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones efectuadas se han realizado en empresas de negocios. De manera que se ha considerado a la integración como el proceso administrativo central, esto es, que los procesos administrativos más importantes son los que utilizan los altos ejecutivos para mantener unida a la organización desde el centro; lo cual puede ser idóneo para las empresas privadas y dictaduras gubernamentales, pero no satisfacen las necesidades de la administración pública en una situación de pluralismo.

### 3. *Los modelos de contingencia en la administración pública*

Los modelos de contingencia en la administración pública requieren otorgar igual atención a los problemas clásicos de conseguir la *integración* organizacional bajo condiciones de *diferenciación* creciente, como a los *problemas políticos* de responsabilidad, distribución, equidad, coerción, representación, moralidad, etc., los cuales condicionan, en primer término, la selección de estrategias administrativas.

Según McCurdy, un ejecutivo gubernamental que emplee el enfoque de contingencia, debe trabajar mediante un modelo de cuatro fases:

a) *Examen de la dependencia y su medio ambiente.* El enfoque principia con la dimensión situacional, bajo el supuesto de que siempre hay algo que es único para cada organización: las funciones a desempeñar, la tecnología básica, los patrones de aceptación social y, lo más importante, las fuerzas que tienden a fragmentar a la dependencia, así como la diferenciación organizacional que producen.

b) *Análisis de las estrategias administrativas disponibles.* El enfoque supone que no hay una teoría de la administración universalmente correcta, sino una enciclopedia de estrategias que los ejecutivos deben dominar antes que puedan manejar



efectivamente sus dependencias. La utilidad de cualquier estrategia administrativa debe juzgarse bajo una norma simple: ¿Bajo qué condiciones trabaja?

c) *Evaluación de las restricciones políticas.* Los límites políticos de la discrecionalidad administrativa, las demandas de participación de la clientela y de representación ciudadana, la difusión de la formulación de la política, las limitaciones en el uso de la coacción, y otras restricciones derivadas de la situación política específica en que opera la dependencia, son factores a considerar.

d) *La selección de estrategias administrativas.* Los teóricos de la contingencia suponen que el proceso administrativo básico es un problema de diferenciación e integración. Esto requiere investigación para proporcionar a los ejecutivos algunos indicios sobre las consecuencias de escoger una estrategia en vez de otra.

De este modo, el enfoque constituye un modelo de investigación que puede ayudar a los expertos a catalogar y comparar estrategias administrativas diferentes en condiciones de aplicación distintas. El investigador examina el medio interno y externo de la dependencia en estudio, poniendo particular atención a las fuerzas de fragmentación y revisa el conjunto de estrategias administrativas disponibles, incluyendo los métodos oficialmente sancionados por la dependencia. Después, evalúa cuales estrategias formales e informales son las que pueden, con mayor potencia, conseguir la integración organizacional, así como promover la retroalimentación administrativa y solucionar los conflictos. Finalmente, el investigador trata de explicar por qué se desarrolló un patrón particular de administración, dada la situación política y otros factores ambientales.

Se supone que el resultado es una comprensión más clara de los efectos de las diversas estrategias bajo distintas situaciones. De modo que el experto se convierte en un diagnosticado, en un analista de las condiciones, preparado para seguir el proceso de solución de problemas que conduce a la estrategia más apropiada.

#### 4. *Crítica*

Desgraciadamente, en la actualidad, el enfoque de contingencia sólo ofrece a los ejecutivos una estructura de solución de problemas y una lista de métodos administrativos. No constituye una teoría completa, debido a que no existen hallazgos empíricos suficientes que revelen por qué ciertas formas de integración administrativa, políticamente aceptables, se originan bajo condiciones distintas. Los enfoques y estrategias se multiplican con mayor rapidez que las explicaciones sistemáticas acerca de cuándo, dónde y por qué se utilizan estos enfoques y estrategias. PJM

## **CONTRADICCIONES INHERENTES AL CAPITALISMO**

Según Federico Engels (1820-1895) el capitalismo lleva en sus entrañas situaciones que son incompatibles entre sí, a las cuales califica de contradicciones que le son inherentes. Las principales son:

1. La separación que hay entre el productor y el producto de su trabajo. El trabajador no es dueño de lo que produce. El dueño es el capitalista.

2. La organización perfecta que existe dentro de cada empresa, que es contradictoria con la anarquía que hay en la producción a nivel nacional. Esto es resultado de la libre empresa en que la producción es de la incumbencia exclusiva del empresario.

3. A la par de la superabundancia de mercancías y de medios de producción, hay trabajadores desocupados y sin medios de vida. Junto al que dispone de grandes fortunas está el que no tiene ni para comer.

4. La clase social menos necesaria, que es la burguesa, es la que dispone del poder económico y del poder político. La superfluidad de la burguesía ha quedado comprobada con la estructura actual de la dirección de las empresas, en donde personas por un salario son las que dirigen y quienes toman las grandes decisiones, sin la menor intervención de los capitalistas que lo único que hacen es percibir las utilidades. ACR

## **CONTRAGOLPE**

Conjunto de acciones que se llevan a cabo para anular los efectos de un golpe de Estado que acaba de producirse, y que vuelvan las cosas a su situación anterior. ACR

## **CONTRALOR**

Función administrativa encaminada a formular reparos, objeciones y observaciones a los actos de esta naturaleza cuando no están de acuerdo con la ley o con el criterio firmemente sentado por los órganos superiores de la administración pública.

El contralor —según Bielsa— se funda en la idea de una eventual o real oposición del acto sometido a él (es decir, al contralor); es una especie de prevención, no animosa, hostil al acto, sino monitora, de consejo, de advertencia, de prohibición de que el acto siga adelante o quede con vida.

El contralor —añade Bielsa— no se explica por un acto de curiosidad de saber lo que se hace, sino de oponerse a lo que hace otro órgano, si ese acto no está de acuerdo con la ley, con la acción administrativa, con la verdad, con la moral gubernativa, financiera, etc. JG

## **CONTRARREVOLUCIÓN**

Movimiento dirigido a anular los efectos de una revolución. Los propulsores de la contrarrevolución son siempre los que fueron afectados adversamente por la revolución. Es frecuentemente que en la contrarrevolución se unan todos los individuos y grupos desplazados por la revolución, sin que la diversidad de ideologías y de intereses constituya obstáculo para tal alianza. ACR

## **CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO**

Es un acto jurídico que crea, extingue y modifica las condiciones bajo las cuales deben de realizarse las actividades de la asociación profesional de trabajadores, ante uno o varios patrones, tendiendo siempre a equilibrar los intereses de unos y de otros.

### *Orígenes*

Este contrato que nace a la vida jurídica a mediados del siglo XIX, tuvo como antecedentes:

1. La concentración de grandes masas de trabajadores en los núcleos de producción, provocada por la revolución industrial, que da ocasión al intercambio de ideas, así como a que surjan épocas de absoluta miseria y desempleo colectivos.

2. La necesidad de defensa de los trabajadores frente a la absoluta superioridad —de origen económico— del patrón, que había convertido en injusta e inhumana la relación laboral.

3. El reconocimiento de que la organización jurídico-social de la época resultaba inadecuada para regular los métodos laborales que la revolución técnica e industrial había traído consigo.

4. La autorización legal de las coaliciones y asociaciones profesionales, las que estuvieron prohibidas en el liberalismo clásico por considerarlas autolimitantes de la libertad.

*Desarrollo*

En la evolución del contrato colectivo de trabajo se contemplan las siguientes etapas; prohibición, tolerancia, explicación y reconocimiento por leyes civiles, reglamentación en leyes especiales y, establecimiento como garantía constitucional. EMD

**CONTRATO SOCIAL, Teorías del**

Se aplica a las teorías políticas de los pensadores más famosos e influyentes del período que va desde mediados del siglo XVII hasta mediados del siglo XVIII; sus exponentes son: Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau; los tres insisten en que la sociedad tiene su origen en un contrato, pacto o convenio, explícito o tácito, al cual presta su consentimiento cada individuo, abandonando así el “estado de naturaleza” y poniendo en marcha un régimen de gobierno sometido a leyes, de justicia administrada con imparcialidad y de moralidad cívica.

Las ideas de los tres pensadores han ejercido una profunda influencia sobre los acontecimientos y el pensamiento político. En primer lugar, la noción de que ninguna sociedad, gobierno, derecho o principio de “moralidad” son legítimos a menos que se basen en el consentimiento de los individuos interesados; en segundo lugar, la idea de que el objeto propio de la ciencia política es el comportamiento político de individuos y grupos; en tercer lugar, la noción de que las sociedades, los gobiernos, las leyes y los conceptos de cierto y falso, o justo e injusto, han de ser medidos por el reconocimiento y protección que prestan a los derechos individuales “inalienables”, que se consideran inherentes a todos los seres humanos en todas las épocas y lugares; en cuarto lugar, la idea de que uno de estos derechos es el derecho a vivir bajo un gobierno democrático; en quinto lugar, la idea de que, en un sentido que sería decisivo para la política, todos los hombres han nacido iguales, debiendo ser uno de los fines primordiales del gobierno la realización de dicha igualdad. ABD

**CONTROL ADMINISTRATIVO**

Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Un administrador puede estudiar los planes pasados para ver dónde y cómo erraron, para descubrir qué sucedió y por qué y —en el supuesto de que la historia se repite— tomar las medidas para evitar que vuelvan a ocurrir los errores. Sin embargo, el mejor control previene de que acontezcan las desviaciones, anticipando que ocurrirán a menos que se tomen determinadas acciones; esto es lo que se denomina control “hacia adelante”.

## 1. *Proceso de control*

El proceso básico de control involucra cuatro etapas:

a) *Establecimiento de características o condiciones mensurables.* Las características o medidas mensurables constituyen el patrón de comparación entre lo planeado y lo ejecutado. El patrón expresa las metas establecidas por medio de la planeación. Las metas pueden ser etapas o condiciones originadas por la operación del organismo, capaces de funcionar como normas de medición de los resultados reales. Sin tales normas, el control carece de precisión.

En el establecimiento de las normas el ejecutivo tiene que identificar las áreas principales en que debe aplicarse el control, es decir, los aspectos en los cuales la ejecución satisfactoria es esencial para el adecuado funcionamiento de todo el conjunto, tales como: condiciones financieras, operaciones, relaciones y desarrollo del personal, etcétera.

Una vez identificadas estas áreas es necesario establecer las normas, “estándares”, que representan la ejecución planeada. En su establecimiento pueden utilizarse diversas fuentes, como la experiencia, estadísticas, tendencias y proyecciones y el propio juicio; lo importante es que sean razonables y alcanzables, claras y entendibles, así como consistentes respecto a los objetivos de la organización.

Finalmente, el directivo necesita seleccionar indicadores básicos de ejecución, a fin de que, comparados con los estándares, expresen cómo se está desarrollando la ejecución del trabajo.

b) *Comparación de los resultados con los estándares.* Esta es una de las fases más características del control. Los métodos específicos de medición son tan diversos como las actividades que lleva a cabo el organismo. Pueden aprovecharse algunos síntomas como indicadores de la operación, aunque con ciertas limitaciones, ya que pueden ser provocados por factores externos o manipularse sin ser conocidos. Es también válida la utilización de predicciones, en virtud de la necesidad de una acción más rápida. Otra manera de medir la ejecución es el muestreo, como un medio de simplificación.

c) *Interpretación y valoración de los resultados.* Las desviaciones a los planes y programas son comunes y de hecho esperados. En la medida que son reconocidas, se determina su significación respecto a los estándares establecidos y se proporciona a los centros decisivos, información para corregir dicha desviación; la información para el control es la que permite la actuación correctiva y por ello debe reunir las características siguientes: claridad, precisión, oportunidad, rapidez, ser completa, fácil de coordinar, jerárquicamente ordenada, auténtica, integral, suficiente y rentable.

d) *Corrección de la acción.* Si la información del control es acertada, la corrección de las desviaciones es expedita, puesto que el ejecutivo conoce exactamente dónde se deben aplicar las medidas correctivas. En este punto, el control se integra con las demás funciones de la administración. El ejecutivo puede corregir las operaciones de cualesquiera de las formas siguientes: a) por la reorientación de los planes o metas; b) por la reasignación de los recursos materiales y humanos o la selección, adiestramiento y desarrollo de estos últimos, y d) por una mejor dirección.

## 2. *Principios de control*

En razón de la unidad que existe en la administración y de que sus distintas funciones tienden a confundirse, es comprensible que estos “principios” sean similares a los de otras funciones administrativas.

a) *Objetivo.* El propósito del control es descubrir en forma oportuna las variaciones, potenciales o reales, de los planes con el fin de tomar medidas correctivas efectivas.

b) *Eficiencia del control.* Las técnicas y sistemas de control son eficientes cuando descubren y señalan las causas de las desviaciones, reales o potenciales, con respecto a los planes, con un mínimo de costos o de consecuencias imprevistas.

c) *Responsabilidad del control.* El administrador encargado de la ejecución de los planes tiene la principal responsabilidad del ejercicio del control.

d) *Correspondencia con los planes.* Se sirven mejor los intereses de la empresa y de sus administradores en la medida que los controles correspondan y sean un reflejo de la naturaleza específica y la estructura de los planes.

e) *Adecuación a la organización.* Se facilitará la aplicación de acciones correctivas, en la medida que los controles se proyecten de manera que reflejen el punto de la estructura de la organización en donde descansa la responsabilidad por los resultados.

f) *Individualidad del control.* Un control efectivo requiere estar bien adaptado a la posición, responsabilidad operativa, capacidad de comprensión y necesidades de las personas que de él se ocupan.

g) *Normas.* El control efectivo requiere normas objetivas, precisas y adecuadas.

h) *Control de puntos críticos.* El control efectivo requiere concentrar la atención en los factores críticos que permiten juzgar la realización adecuada de determinado plan.

i) *Excepción.* Más eficientes serán los resultados en la medida que los administradores se concentren en los casos excepcionales.

j) *Flexibilidad del control.* Para que los controles conserven su efectividad a pesar de fallas o cambios imprevistos en los planes, deben ser flexibles.

k) *Acción.* El control se justifica solamente si las desviaciones de los planes, que por medio de él se descubren, se corrigen con las medidas y dirección adecuadas.

l) *Previsión.* El control ideal no sólo proporciona el indicador más rápido, confiable y económico posible de lo que está sucediendo, sino de lo que acontecerá más tarde.

### 3. *Tipos de control*

El tipo de control que puede aplicar un organismo depende de sus dimensiones, de su dispersión geográfica, organización, costo, dirección, de su estructura jurídica, composición del capital y posibilidad de fugas, principalmente. Existen diversos criterios para clasificar los controles. Los más importantes son:

- a) *Por su materia:* Personal, de actividad o institucional: producción, contable-financiero, calidad, inventarios, costos de la administración, etc.
- b) *Por su oportunidad:* Previo, subsecuente o simultáneo.
- c) *Por su persistencia:* Continuo o periódico.
- d) *Por su intensidad:* Rutinario o por excepción.
- e) *Por su composición:* De secuencia abierta y de secuencia cerrada.
- f) *Por su finalidad:* Legitimidad, técnico y administrativo.
- g) *Por su extensión:* General y particular.
- h) *Por el organismo:* Interno o externo.
- i) *Por la institución:* Parlamentario, administrativo o jurisdiccional.
- j) *Por su forma de operar:* Por resultados y automático; este último basado en la retroalimentación de los sistemas, la cual descubre el error en el logro de las metas e inicia la acción correctiva.

Por otra parte, los controles varían conforme al nivel de la organización. Al máximo nivel el control se refiere a los objetivos generales y a los planes a largo plazo, al medio ambiente y a la competencia. A nivel medio, el control considera tanto las operaciones futuras como los actuales de un sector de la organización y requiere de información más detallada. A los niveles menores los controles son más específicos, más detallados y necesitan un tiempo de respuesta adecuado a las operaciones diarias.

### 4. *Técnicas de control*

Las técnicas utilizadas para el control, de hecho son las mismas que las usadas para planear las operaciones, dado el carácter de las relaciones entre ambas funciones administrativas.

En general, la selección de las técnicas de control más adecuadas debe realizarse de acuerdo, fundamentalmente, con el carácter mismo de las operaciones que deben controlarse; asimismo, su aplicación debe garantizar que efectivamente se lograrán los resultados que persigue.

Entre las técnicas de control más generalizadas tenemos las Gráficas Gantt, las técnicas CPM y PERT, así como las diversas técnicas de Investigación de Operaciones.

### 5. *Problemas y tendencias*

En los últimos tiempos, el control ha sido uno de los aspectos de desarrollo más rápido dentro de la teoría y práctica administrativa, debido a que las computadoras han abierto nuevas posibilidades. En este sentido, los sistemas de información tienden a convertirse en los medios de control por excelencia. Por otro lado, existe la propensión a cambiar el carácter tradicionalmente negativo del control por sistemas positivos y correctivos.

En la administración pública el cambio ha sido más lento debido a los problemas propios del sector público que dificultan el ejercicio de un control adecuado, entre los cuales destacan los siguientes:

- a) La tradición presupuestal orientada al cumplimiento de las disposiciones y no a los resultados conseguidos.
- b) La estructura jerárquica que fracciona la responsabilidad.
- c) La dificultad de medir el resultado de muchas actividades gubernamentales.
- d) El contenido a veces vago, confuso o contradictorio de la legislación.
- e) La falta de conciencia de los funcionarios de que ellos son responsables últimos de las acciones de sus subordinados.
- f) La carencia de consecuencias prácticas de la evaluación de los programas gubernamentales. EMD

### **CONTROL, Tramo de**

Es el número de miembros o subordinados dirigidos por el administrador promedio. El término se atribuye a V. A. Graicunas, quien desarrolló una fórmula matemática para demostrar que el número de relaciones sociales de un directivo aumenta en forma geométrica respecto al número de subordinados que supervisa; dada la complejidad potencial concluyó que el alcance de control óptimo fluctuaba entre cinco y



diez subordinados. Sin embargo, Graicunas no consideró que tanto o más importante que el número de subordinados, es la frecuencia y carácter de las relaciones entre jefes y empleados.

**Tabla de Graicunas que Muestra el Volumen de Relaciones con Base en el Número de Subordinados \***

	<i>Rel. Dir.</i>	<i>Rel. Cruzs.</i>	<i>Rel. Grupo</i>	<i>Total</i>
Con 1 subordinado:	1	0	0	1
Con 2 subordinados:	2	2	2	6
Con 3 subordinados:	3	8	9	18
Con 4 subordinados:	4	12	28	44
Con 5 subordinados:	5	20	75	100
Con 18 subordinados:				2.359,600

\* Los resultados finales de la tabla fueron obtenidos con la fórmula  $n(2/2 + n-1)$  o  $n[2^{n-1} \times (n-1)]$  cuando  $n$  es el número de subordinados.

La extensión del tramo de control en términos del número exacto de subordinados, ha sido altamente controvertida, pues el alcance óptimo variará grandemente conforme a varios factores, entre los que pueden mencionarse:

a) *La capacidad de los elementos humanos con los que se cuenta.* La preparación técnica de los jefes inferiores, su experiencia y conocimiento de los problemas de la empresa, su capacidad de trabajo, etc., favorecen un tramo de control más amplio.

b) *La naturaleza y semejanza de las operaciones supervisadas.* Así, operaciones poco complejas y muy semejantes, o mejor aún, idénticas, permiten un mayor tramo de control.

c) *El control de varias personas es más difícil en los altos niveles que en los inferiores,* ya que el número de relaciones y problemas aumenta conforme se asciende en el nivel jerárquico.

d) *La existencia de asesores,* ya que la ayuda que éstos pueden prestar permitirá aumentar grandemente el "tramo de control", pues el jefe puede pasar a los respectivos técnicos en personal, organización, diseño, planeación, etc., el estudio de sus problemas, y resolverlos con base en dichos estudios, con mucha mayor rapidez y eficiencia.

*Razones para limitar el tramo de control*

Tres son las razones que se dan más comúnmente para limitar el tramo de control: 1) A medida que se agregan subordinados, no solamente hay un aumento en relaciones directas, sino también un incremento en las relaciones colaterales entre los miembros del grupo; 2) los seres humanos tienen una esfera limitada de atención, lo cual hace imposible, después de un cierto punto, realizar una labor adecuada de supervisión; 3) cuanto mayor es el número de subordinados más probable es que estén dispersos en una área mayor, de aquí que sea más difícil supervisarlos.

*Tendencia hacia el aumento del tramo de control*

Por otra parte hay continuas tendencias hacia el aumento del tramo de control. Estas son:

1. El deseo de los jefes a tener acceso a los niveles jerárquicos superiores, tan elevado como sea posible, como un medio de ascenso y un símbolo de rango.

2. La necesidad de mantener la cadena de mando tan corta como sea posible. Cuanto más corto sea el tramo de control, más niveles habrá de supervisión, y más largas serán las líneas de comunicación, con las desventajas correspondientes.

3. La tendencia, natural por parte de los ejecutivos, a tomar interés personal por el mayor número posible de aspectos de su labor, la falta de confianza en la capacidad de los subordinados, el temor de posibles rivales, y el deseo de obtener "status" por un mayor número de subordinados.

4. El argumento político de que deben estar representados tantos intereses como sea posible.

5. El peligro de una supervisión demasiado estrecha que puede desalentar la iniciativa y la confianza de los subordinados en sí mismos.

Como conclusión puede decirse que para determinar el tamaño del tramo de control en lugar de atenerse rígidamente a un número predeterminado, es conveniente ponderar las ventajas de aumentar la delegación en un número mayor de subalternos, comparándolas con sus desventajas, y aumentar o reducir el tramo de control hasta que estén equilibradas. EMD

**CONTROL SOCIAL**

Bajo el nombre de "Social Control" (que se traduce por control social o regulación social) se estudian los procesos por los que una sociedad impone su dominio sobre los individuos y mantiene su cohesión. Pero el control no tiene una función

únicamente conservadora y estática: puede también preservar la unidad social dentro de la evolución, haciendo que cada individuo desempeñe en la línea del progreso la función que se espera de él. Así, el control es el conjunto de mecanismos que mantienen la sociedad, tanto en su estabilidad como en sus cambios. Sin este control, se disolvería. El control social, sobre el que Edwards Ross había llamado la atención desde 1890, presenta por consiguiente cierto aspecto de coacción; pero está interiorizado, de forma que los individuos lo sufren a menudo inconscientemente y a través de una adhesión que les puede parecer espontánea. Es un elemento de regulación social y psico-social a la vez. Los controles pueden ser positivos (órdenes, sugerencias) o negativos (tabúes, prohibiciones); pueden ser también formales (leyes, prescripciones) o no formales (aprobación difusa, burla, ridículo).

Para el estudio del control social se puede distinguir, como hace Gurvich, entre los focos, las formas y los medios. Los focos son las instancias de donde emana el control y pueden ser organismos estatales, grupos o individuos (por ejemplo, los líderes). Según Jérôme Dowd, el control fue primeramente paternalista, es decir, ejercido por una persona revestida de autoridad (padre de familia, sacerdote, rey, patrón) y tiende a hacerse más bien social, es decir, representado por la colectividad.

Las formas de control social pueden dividirse, según Robert E. Park, en tres categorías. Primero están las formas elementales (ceremonias, prestigio, tabúes, gregarismo) que se prolongan en las costumbres; después la opinión pública (chismes, rumores, aprobación, descrédito); y por último, las instituciones (religiosas, jurídicas, políticas). Todas estas formas de control están sustentadas por valores, ideales y prejuicios. Los medios de control social, que pueden ser implícitos o explícitos, pueden consistir en sanciones diversas, sugerencias, actos de autoridad, efectos de prestigio y también en la propaganda y la publicidad. Por estos últimos medios, el problema del control social se incorpora al estudio de los efectos de las comunicaciones de masas que en la sociedad moderna pueden desempeñar un papel primordial como instrumentos de socialización, de acondicionamiento y de conformismo.

Talcott Parsons ha opuesto el control social, en cuanto elemento equilibrante o reequilibrante, a la desviación. JG

## CONVENCION



En política cuando se reúnen los adherentes de un partido con el fin de adoptar determinadas decisiones, tales como la aprobación de un programa de gobierno, la selección de candidatos para una elección cercana, la revisión de reglas de la entidad, etc. También se aplica a la asamblea de los representantes de un país, que asume todos los poderes. Esta se ha dado históricamente en casos de levantamientos populares victoriosos. Con el nombre de Convención Nacional se conoce a la asamblea revolucionaria.

ria que se instauró en el curso de la Revolución Francesa, que siguió a la Legislativa, y que duró de 1792 a 1795. ACR

### **CONVERGENCIA, Teoría de la**

El concepto convergencia se toma de las ciencias naturales, y se emplea en las ciencias sociales como concepto analógico. En biología, convergencia significa el desarrollo de funciones similares en seres vivos diferentes, a consecuencia de su adaptación a condiciones de vida semejantes. A las teorías de la convergencia en el campo de las ciencias sociales es común la idea de que toda sociedad industrial desarrollada, independientemente de su estructura en el orden político, se enfrenta a los mismos presupuestos sociales generales. El fenómeno designado como convergencia se considera verificado con respecto a las dos sociedades industriales más grandes del mundo: los Estados Unidos y la Unión Soviética. La tesis de la convergencia afirma que las dos sociedades no sólo se parecen, sino que también —mediante el progreso técnico, el cambio social y organizativo, la creciente diferenciación y pluralización— se acercan mutuamente de forma progresiva, para acabar siendo cada vez más similares incluso en sus sistemas políticos.

En todas las opiniones que sostienen la teoría de la convergencia están implícitos dos presupuestos histórico-filosóficos: por una parte, la concepción determinista de todo poder dominante y del progreso permanente del industrialismo. En atención a este factor, Z. K. Brzezinski y S. P. Huntington interpretaron la teoría de la convergencia defendida en Occidente como un “marxismo antisoviético”, pues en esta teoría —como en el marxismo— se acepta que la dinámica de las fuerzas productivas producida por el desarrollo técnico determina la estructura social de la sociedad; estructura que, a su vez, determina en cada caso la supraestructura política e ideológica. Por otra parte, en todas las opiniones defensoras de la teoría de la convergencia se incluye la idea de que, mediante el creciente bienestar producido, se ampliarían la desideologización y la despolitización en el Este y en el Oeste o de que las diferencias ideológico-políticas todavía existentes no tendrían ya ninguna importancia. Se resaltan, pues, los factores técnico-económicos frente a los político-ideológicos.

Para la fundamentación de las teorías de la convergencia sostenidas desde el comienzo de los años sesenta en el mundo occidental, se investigan, ante todo, estructuras, funciones y procesos técnico-económicos. Los economistas que sostienen la teoría de la convergencia (Rostow, Galbraith) no ignoran en sus análisis las diferencias existentes entre los sistemas, pero les atribuyen menor importancia que a sus semejanzas técnico-económicas. En la exposición de la teoría de la convergencia orientada sociológicamente hay que distinguir dos direcciones: macrosociología (Aron), orientada —tanto histórica como empíricamente—, por el funcionalismo y filosofía social (Marcuse), orientada por el marxismo y el psicoanálisis. JG

## COOPERATIVISMO

Desde el punto de vista sociológico, las cooperativas son, por una parte (en su aparición histórica), movimientos sociales (el movimiento cooperativo está unido actualmente en organizaciones centrales a escala internacional) con unas metas económicas concretas; por otra, se las puede considerar como organizaciones para la institucionalización de la cooperación (como proceso social, en contraposición a la competencia). Algunas cooperativas fueron fundadas ya en la primera mitad del siglo XIX por iniciativa, entre otros, de Robert Owen, pero no tuvieron éxito. La primera tienda de toda clase de artículos necesarios, organizada en el sentido de cooperativa y que tuvo éxito, fue la constituida en Rochdale, el año 1844 por 28 trabajadores.

Hay cooperativas parciales (cadenas de comercios al por menor, como los famosos “Migros” fundados en Suiza por G. Duttweiler) y cooperativas totales (entre éstas se cuentan, desde comienzos del siglo XX, los kibbutzim de Palestina).

La tarea de las cooperativas consiste en satisfacer de la forma más perfecta posible las necesidades del tren general de vida (sobre todo, alimentos; después mercancías y servicios de todo tipo, incluso los bienes para “gustos refinados”) de sus miembros, reduciendo los costos debido a que desaparecen las ganancias del productor, del intermediario y del minorista. En un principio las cooperativas fueron asociaciones de intereses (como autoayuda organizada contra los monopolios del mercado) de carácter anticapitalista (en cuando que los obreros estaban obligados, en las ciudades donde había fábricas, a proveerse en las tiendas que pertenecían al fabricante), pero entre tanto se han convertido en muchos países en grandes grupos empresariales. El número de miembros de todas las cooperativas que hay en unos 100 países, aproximadamente, se estima que asciende a 200 millones. Las cooperativas son con frecuencia cooperativas especializadas, y por eso se habla de cooperativas de consumo, cooperativas agrícolas, cooperativas de producción, cooperativas de crédito, etc. Desde el punto de vista económico, uno se puede imaginar la cooperativa como una sociedad anónima, cuya actividad económica (producción, servicios) está orientada únicamente a los accionistas, y cuyas ganancias van a parar a estos accionistas, en cuanto consumidores. La cooperativa no puede resolver las tareas de distribución de forma más barata, o invertir el capital de manera más rentable que cualquier otra empresa que esté óptimamente organizada. En lugar de los dividendos de la sociedad anónima, el miembro de la cooperativa recibe por adelantado sus “dividendos”, en forma de unos precios más bajos. Sin embargo hay algunas cooperativas que anualmente reparten dividendos a sus miembros.

Tratándose de cooperativas parciales, muchas veces puede hacerse miembro cualquier persona, pagando para ello una pequeña tasa. En algunas cooperativas los

miembros pertenecen únicamente a determinadas categorías de personas (funcionarios, trabajadores de una empresa, estudiantes). En contraposición a las acciones, los cupones de una cooperativa no son (casi nunca) negociables.

El movimiento cooperativo se ha extendido de una manera pragmática a toda la tierra, como solución de unos problemas concretos. Todavía no existe una teoría conjunta de cooperativismo. La cooperativa puede ser considerada por el consumidor o por el productor desde la perspectiva de un crédito barato o de unos fines principalmente políticos que ven en el movimiento cooperativo un instrumento para conseguir las metas socialistas y, en algún caso, también las metas anarquistas (Proudhon, Landauer). JG

### **COOPTACION ADMINISTRATIVA**

Constitución de una alianza entre una agencia administrativa y un “grupo de clientela”, en el cual a este grupo se le permite participar en la elaboración de las políticas de la agencia; a cambio de esta participación, el grupo de clientes implícitamente está de acuerdo en no socavar las metas generales de la agencia e incluso defenderlas cuando sea necesario, contra ataques de fuera dirigidos a las fuerzas, programas o presupuestos de la agencia.

El término fue introducido al vocabulario administrativo por el sociólogo Philip Selznick, en su estudio de el Tennessee Valley Authority. EMD

### **COOPTACION POLITICA**

Procedimiento de designación, que consiste en la selección de los nuevos miembros de un grupo, por quienes ya forman parte del mismo. En algunos partidos políticos, algunos de los dirigentes son cooptados estatutariamente, por los demás. En otros partidos, como el Comunista, los procedimientos de designación previstos por los estatutos, en realidad conducen a una cooptación de hecho. Dado que es un procedimiento de carácter autocrático, la cooptación tiene evidentemente, efectos conservadores, ya que hace posible que una persona o un grupo designe a sus sucesores, lo cual significa la perpetuación del poder de la misma tendencia. ACR

### **COORDINACION ADMINISTRATIVA**

Grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social, operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto.

La administración pública implica la *coordinación* de todas las actividades organizadas, cuyo propósito es la realización de la política pública.

La coordinación es la esencia de la administración, puesto que el logro de la armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo, es el propósito de la administración misma. Así, cada una de las funciones de la administración son un ejercicio de coordinación.

Para Chester I. Barnard, la coordinación es la principal función de los ejecutivos ya que constituye el centro de toda la organización. En este mismo sentido, para Gulick, la división del trabajo engendra de manera obligatoria, la coordinación y ésta puede realizarse a través de la organización, la cual transforma el problema de la coordinación en el problema de establecer entre la unidad ejecutiva (en el centro), y las unidades encargadas de las distintas tareas (divisiones de trabajo) en la periferia, un sistema apropiado y eficiente de comunicación y control. A la coordinación por la organización, se añade según Gulick, la coordinación por medio de las ideas, las cuales proporcionan una “base fundamental para la diaria coordinación de la rutina de la empresa”.

Quizás el pensamiento más original y constructivo sobre el concepto de coordinación haya sido el de Mary Parker Follet, quien ha separado los principios de las técnicas y ha clarificado las condiciones para crear el esfuerzo sincronizado.

#### *Principios de coordinación de Follet*

El principio del *contacto directo* dice que la coordinación debe alcanzarse a través de relaciones interpersonales, tanto verticales como horizontales. La gente intercambia ideas, ideales, prejuicios y propósitos a través de la comunicación personal directa, mucho más eficientemente que por cualquier otro método, y, con el entendimiento ganado en esta forma, se encuentran medios para alcanzar tanto las metas comunes como las personales. Esta identidad reconocida de intereses últimos tiende entonces a conseguir el acuerdo en los métodos y en las acciones.

Un segundo principio considera la importancia de alcanzar la coordinación en las etapas iniciales de la *planeación y estructuración de las políticas*. Es claro que después que los planes departamentales se ponen en operación llega a ser más difícil unificarlos y controlarlos apropiadamente.

El tercer principio expresa que todos *los factores* en una situación están *correlacionados*. Cuando A trabaja con B, por ejemplo, cada uno influye en el otro, y ambos están influidos por todas las personas en la situación total.

Estos principios indican, finalmente, que el método para alcanzar la coordinación es más horizontal que vertical. La gente coopera como resultado de un entendimiento de las tareas de los unos y de los otros, y no por el mandato impositivo.

Jamás se encarecerá suficientemente la necesidad de continuo intercambio de información. Las organizaciones nunca permanecen estáticas, se están modificando por alteraciones en el medio ambiente externo y por acciones y decisiones internas. La buena coordinación se enfrentará a los problemas a medida que surjan, se anticipará a ellos y prevendrá su ocurrencia.

### *Medios de coordinación*

1. El mecanismo más viejo, y al mismo tiempo el más importante para alcanzar la coordinación, es la *supervisión*. La principal tarea del supervisor es ver que los trabajadores mantengan esfuerzos coordinados, tanto entre ellos como en sus relaciones con otros grupos.

2. La *planeación* y el *control* constituyen instrumentos de coordinación hacia ideas u objetivos comunes. En este aspecto, el presupuesto es uno de los principales instrumentos de coordinación.

3. La *organización* es un medio muy importante para alcanzar la coordinación. Debe procurarse una organización en la cual la autoridad y las funciones de las diferentes divisiones estén claramente definidas y cuya estructura facilite la interacción esencial. Es básica la aplicación en este punto, de los sistemas y procedimientos.

4. Aunque el contacto personal es quizás el mecanismo más efectivo de alcanzar tal coordinación, se utiliza también *medios suplementarios*. Estos incluyen todos los tipos de comunicación escrita, tales como cartas, boletines, aparatos electrónicos o mecánicos para la transmisión de ideas, etc.

5. Las *reuniones de grupo* son efectivas para obtener coordinación. Ellas presentan un esfuerzo deliberado de parte del superior para poner en contacto personal a la gente especialmente interesada en una labor específica. Su propósito no es “decir” algo a los miembros (puesto que la coordinación no puede ser impuesta desde arriba), sino animar a los miembros para que integren sus propios esfuerzos.

6. Finalmente, está el mecanismo no usual de “*hombres-enlace*” para facilitar la coordinación. Sin embargo, este mecanismo, como no sea temporal, puede evidenciar una planeación o una estructura de organización deficiente.

La responsabilidad del administrador es optimizar la coordinación, y lo puede conseguir asegurándose que el medio ambiente facilite la coordinación, creando una estructura apropiada de la organización, seleccionando subordinados hábiles, entrenándolos y supervisándolos efectivamente; proporcionando y explicando los planes y los programas que se llevarán a cabo, y estableciendo medios para determinar si los planes están realizándose adecuadamente. EMD



## CORPORATIVISMO

Doctrina socioeconómica basada en el principio de la organización de la profesión en corporaciones en las que participan todas las categorías sociales: patronos, empleados, técnicos y obreros. Se elaboró esta teoría a finales del siglo XIX por las fracciones del movimiento católico social, con Albert de Mun y el marqués de La Tour du Pin Chambly de la Charce, en busca de “un orden social cristiano”.

Para los teóricos, la corporación se baila compuesta por delegaciones de cada empresa (ya en esto comienzan las divergencias; el corporativismo de profesión admite la existencia de sindicatos en cada empresa, que delegan sus representantes ante la corporación, mientras que el corporativismo de empresa rechaza en absoluto al sindicato). La representación es triple: patronos, técnicos y trabajadores. Se dibujan entonces tres corrientes: la primera, socializante, propone la representación igual de los tres grupos; la segunda, la paridad entre el patrono y los obreros, haciendo de árbitros los técnicos; la tercera conservadora, da la mayoría absoluta al patronato. El conjunto de los problemas sociales, económicos y financieros se somete a la discusión

---

---

La España de Franco se basó en el Corporativismo.



de todos los miembros de la corporación. En este punto se separa la tendencia “paternalista-corporativa”, que niega a la corporación la dirección financiera y económica de la empresa, dejándola a los patronos; la corporación ve reducido su papel al examen de los problemas sociales. Si el corporativismo de asociación ha permanecido en el estado de la teoría, se han realizado experiencias de corporativismo de Estado.

*El corporativismo de Estado.* Las corporaciones son creadas por el Estado, que busca en ellas un instrumento dócil. La afiliación es obligatoria. Los “sindicatos” reúnen a los patronos y a los obreros, porque el Estado pretende dominar los antagonismos de clases. El Estado determina las estructuras de la corporación y nombra los cuadros y es el único que tiene poder de decisión. El corporativismo de Estado se ha desarrollado especialmente durante el período interbélico con el acceso al poder de los regímenes fascistas, que han hecho de él uno de los pilares de su sistema. El aspecto socializante de las doctrinas corporativistas han promulgado una carta del trabajo, las realizaciones sociales se han quedado siempre en estado intencional. Las primeras corporaciones aparecieron en Italia. El 3 de abril de 1926 la ley Rocco establecía las “asociaciones profesionales obreras y patronales”. Sólo los “sindicatos” reconocidos por el Estado tenían una existencia legal; sus jefes debían ser italianos y haber dado pruebas de su lealtad al gobierno. Estaban prohibidos los sindicatos de funcionarios. Prohibidas También las huelgas y la afiliación a una internacional. Las corporaciones no sobrevivieron al régimen. El Portugal de Salazar y la España de Franco montaron también organismos corporativos. El gobierno de Vichy hizo ensayos parecidos. Una corporación campesina funcionó hasta 1944, mientras que las demás permanecieron en estado de proyecto. JG

## CORRELACION

La correlación se refiere a un grado de correspondencia o variación común en mediciones independientes de dos diferentes ítems, *v. gr.* la edad y el tamaño de la mayoría en el caso de legisladores. Se mide por el coeficiente de correlación (expresado por  $r$ ) que va de  $+1.0$  (correlación positiva completa) a  $-1.0$  (correlación negativa o inversa completa). Un coeficiente de correlación de cero indica que no hay co-variación o correspondencia en los dos ítems medidos. En el ejemplo que se da arriba, un examen podría revelar un coeficiente de correlación de  $+0.85$ , entre edad y tamaño de la mayoría expresado en términos de porcentaje, indicando un alto grado de correspondencia. JG

## CORRUPCION

Según LaPalombara, la corrupción es uno de los patrones más constantes de la actividad política y no se circunscribe a los países subdesarrollados, como señalan

algunos autores, sino en todo el mundo, muchas de las inmensas fortunas acumuladas por las dinastías familiares no pueden explicarse sin ninguna referencia a la corrupción en algún sentido.

Sin embargo, su estudio, por diversos motivos —falta de información, compromisos, sensacionalismo, etc. —, no ha merecido la atención sistemática de los especialistas de las ciencias sociales, además de que ofrece la dificultad básica de que trata siempre de ocultarse.

La “bustarella” en Italia, “mordida” en Latinoamérica, “baksheesh” en Asia, “dash” en Africa, “speed money” en la India, el “five-percenter” o “Payola” en los países anglosajones, denotan varias formas de corrupción en pequeña escala, que comparada con la corrupción en gran escala podría ser ejemplo de moralidad pública.

En las sociedades capitalistas existe un código moral doble para juzgar al sector público y al privado, respectivamente. Los intermediarios o “brokers” privados son respetados, en tanto que los públicos son considerados corruptos. En Estados Unidos, el más fuerte imperativo moral ha sido: *Sé grande, sé rico*; si alguien lo logra dentro del sector privado es admirado y honorable, pero cuando lo hace en la esfera pública es corrupto. Lo que en el ámbito privado es utilidad o ganancia legítima, en el público es corrupción.

Por otra parte, la misma conducta puede ser considerada corrupta, según el tiempo y lugar, esto es, la corrupción se manifiesta dentro de un relativismo cultural; de modo que el nepotismo, el amiguismo, los regalos, etc., son considerados “buenos” o “malos” según los patrones culturales prevalecientes en distintas épocas y lugares.

En los sistemas patrimoniales el concepto de corrupción carece de sentido, pues si las esferas pública y privada no están separadas y no existen normas específicas ni responsabilidades públicas, no puede existir corrupción.

Genéricamente, la corrupción es el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales, en oposición a los intereses de la colectividad. Para que exista corrupción deben presentarse los siguientes elementos:

a) Debe existir una separación entre lo privado y lo público, así como normas y responsabilidades para este último.

b) La corrupción no existe fuera de las instituciones y roles políticos, ni de los individuos que los ocupan. A menos que un elemento de la transacción establezca una oposición entre la esfera pública y la privada, no existe corrupción política.

c) Los funcionarios involucrados deben observar una conducta que viole las tareas y responsabilidades que les corresponden, para servir un fin privado propio, de familiares, amigos, organizaciones, o personas con las que tienen tratos. Esta conducta puede ser activa o pasiva (omisión).

De manera general, existe una correspondencia entre los tipos de corrupción, los niveles del gobierno en que se manifiesta la corrupción y la frecuencia y magnitud de la misma. Las corruptelas son un lugar común que ocurren a diario en los niveles más bajos del gobierno, pero a medida que el nivel es más alto, la corrupción es menos frecuente, aunque va creciendo en magnitud.

Por otro lado, la corrupción puede darse en distintas áreas, pero principalmente en:

a) *La arena legislativa.* Se presenta donde las legislaturas son fuertes y los legisladores influyentes; en cierto modo, el “cabildeo” (lobby) puede implicar corrupción.

b) *La arena electoral.* En aquellos países en los cuales, las elecciones pueden determinar que grupo manejará el poder: financiamiento de campañas, cohecho en las votaciones, la “machine politics” de los partidos controlados por un “boss” para seleccionar candidatos, determinar campañas, obtener nombramientos, etc.

c) *La arena administrativa.* Las propias estructuras y procesos de la burocracia, así como el manejo de la discrecionalidad, hacen de la administración un campo fértil para la corrupción. Aquí puede darse la “auto-corrupción”, esto es, la utilización de los puestos para beneficio propio o de los allegados. Se requiere un alto grado de moral y disciplina para no convertir la ventaja estructural en ganancia personal.

Los estados industriales modernos pretenden enfrentar la corrupción con una combinación de instrumentos legales (leyes, tribunales, cárceles, etc. ), organizacionales (contabilidad, auditoría, etc.), educativos y psicológicos (profesionalización, etcétera).

Es falso que las sociedades industrializadas manifiestan menores grados de corrupción que muchos países de América Latina, Asia y África. Por el contrario, la industrialización no termina con las formas anteriores de corrupción y sí crea muchas otras nuevas.

Finalmente, para algunos autores, existe una correlación entre la corrupción y el desarrollo de partidos competitivos fuertes, los cuales para sobrevivir requieren el uso y abuso de los puestos públicos; además, la corrupción hace a las estructuras e individuos menos rígidos, de manera que a menos que una élite y una población sean captadas por una ideología ascética, dogmática y disciplinante (maoísmo, castrismo, etc.), la corrupción parece ser el enfoque instrumental más pragmático para enfrentar los problemas y conflictos de la dirección social. JG

## COSTO

Conjunto de esfuerzos y recursos que se invierten para obtener un bien. El costo de artículos vendidos en empresas comerciales, es lo que cuesta adquirir el artículo más los gastos inherentes a la adquisición. El costo de artículos vendidos en las empresas industriales, incluye el monto de la erogación para adquirir la materia prima y mano de obra, así como los gastos de fabricación o cargos indirectos.

*Costo de distribución.* Comprende todos aquellos desembolsos relacionados con la venta, almacenaje y entrega del producto terminado.

*Costo de oportunidad.* El costo de una ventaja que no se aprovechó en el pasado, o el costo de no llevar a cabo ahora una determinada acción.

*Costo de producción o fabricación.* Comprende aquellas partidas que se relacionan directamente con la elaboración de un producto, su colocación en el almacén de la empresa y su disponibilidad para su venta al cliente. Se establece con la fórmula: Materia Prima + Mano de Obra + Gastos Indirectos.

*Costo directo.* Es un gasto que desaparecería si el propósito para el cual se incurre se descontinuara. Este costo también se llama “pertinente” o “relevante”. Los costos directos siempre son específicos y se pueden medir con precisión. Tienen relación con la base específica de observación, y pueden ser fijos o variables.

*Costo estándar.* Es el cálculo hecho sobre bases técnicas para cada uno de los elementos del costo, a efecto de determinar lo que un producto debe costar en condiciones de eficiencia normal, sirviendo por lo tanto de factor de medición de la eficiencia. La instalación y aplicación del costo estándar requiere la integración y funcionamiento de un control presupuestal de todos los elementos que intervienen en la producción.

*Costo estimado.* Es aquel que se calcula sobre bases experimentales o con conocimiento de la industria, antes de producirse el artículo y tiene como finalidad pronosticar los elementos del costo.

*Costo fijo.* Es el grupo de gastos que la empresa tiene que desembolsar aunque no produzca ninguna cantidad de bienes. Por ejemplo: alquiler, salarios de empleados de oficina, etc.

*Costo indirecto.* Es el coste no atribuible, obviamente, a la unidad o lote de producción o a un segmento de actividades de una empresa. Tales gastos incluyen materiales indirectos, como impresos, papeles, etc.; costos de trabajo indirectos, como administración y supervisión y costos de servicios como renta, electricidad, etc.

*Costo marginal o incremental.* Es la adición al costo total que se atribuye a una unidad más de fabricación.

*Costo por proceso.* Se cargan los elementos del costo correspondiente a un período determinado, al proceso o procesos que existan, y en el caso de que toda la producción se inicie y termine en dicho período, el costo unitario se obtendrá dividiendo el costo total acumulado entre las unidades producidas.

*Costo por órdenes de producción.* En este sistema se expide una orden numerada para la fabricación de determinada cantidad de productos; en dicha orden se van acumulando los materiales utilizados, la mano de obra directa y los gastos indirectos correspondientes.

*Costo primo.* Es la suma de materia prima y mano de obra.

*Costo variable.* Es el costo de operación que varía con el volumen de producción. Por ejemplo: mano de obra directa, materias primas directas y la fuerza eléctrica.  
EMD

## **COSTO/BENEFICIO, Análisis de**

Es la comparación entre el costo de proporcionar un servicio o actividad y el valor o efecto resultante en términos sociales y financieros. El éxito de tal valoración depende de que se consigan identificar tantos efectos como sea posible, y la extensión en que éstos puedan ser evaluados en términos monetarios.

Prest y Turvey lo definieron como un modo práctico de estimar la deseabilidad de los proyectos, en el cual es importante una visión de largo plazo (en el sentido de calcular las repercusiones en un futuro tanto mediato como inmediato) y una concepción amplia (en el sentido de tomar en consideración los efectos colaterales, de muchas clases, experimentados por un sinnúmero de personas, industrias, regiones, etc.); implicando, asimismo, la enumeración y evaluación de los costos y beneficios relevantes.

Sus precursores basaron el objetivo de asignación de recursos en un criterio de eficiencia económica; el advenimiento de la depresión en E. U. desvió la atención de la meta de eficiencia en la asignación de recursos, hacia la del empleo pleno en la economía nacional y, en particular, al papel del gasto público como un medio de expansión del empleo.

En la década de los 50's la atención se enfoca nuevamente hacia una asignación de recursos con un criterio de eficiencia, tomando también en consideración la naturaleza social de los gastos públicos. Para este fin se proyectaron coeficientes de costo/beneficio, los cuales tenían que ser tomados en cuenta por las agencias públicas en la evaluación de proyectos.

En el sector público la técnica de costo/beneficio fue desarrollada como un intento de dar mejores soluciones a los problemas de asignación de recursos escasos. Su objeto es auxiliar en la toma de decisiones, dándole un enfoque más racional a la asignación de recursos, al basarse en consideraciones de todos los costos y beneficios relevantes y no sólo en los de índole económica.

Su aplicación puede darse en los tres niveles de decisión del sector público. En el más alto, las decisiones en la asignación de recursos son guiadas por ideales políticos y filosofía moral; sus soluciones dependen más del análisis de prioridad y objetivos políticos que de técnicas analíticas. En el otro extremo existen los problemas de asignación de recursos que involucran elecciones técnicas (criterios tecnológicos y financieros). Entre estos dos niveles, se dan los problemas de asignación de recursos dentro de objetivos políticos, a los cuales trata de atender el análisis costo/beneficio.

Las principales fases del análisis costo/beneficio podrían ennumerarse como sigue:

1. Estimación de la deseabilidad de los proyectos en el sector público.
2. Identificación de costos y beneficios.
3. Medición de costos y beneficios.
4. El efecto del tiempo en la valoración de la inversión.
5. Presentación de resultados criterio de inversión. PJM

### **COSTO-EFECTIVIDAD, Análisis de**

Es una técnica que permite ponderar distintas alternativas y elegir alguna de ellas, cuando los objetivos o la solución óptima no pueden resumirse a alguna medida tan específica como aquellas en que se expresan las ventas, la producción, etc.

Por ejemplo, los objetivos de defensa pueden ser tan poco específicos como los de detener o rechazar un ataque enemigo; los objetivos sociales pueden ser reducir la contaminación del aire o disminuir el desempleo; y los objetivos de los negocios pueden ser participar en los objetivos sociales a través de un programa de entrenamiento de personal no calificado.

Sin embargo, la relativa imprecisión de los objetivos no impide que se les pueda dar una medida de efectividad. Así por ejemplo, en un programa que tenga el objetivo general de mejorar la moral de los empleados, la efectividad puede medirse con factores verificables tales como rotación, ausentismo, o volumen de quejas y suplementarse con insumos subjetivos tales como el juicio de expertos calificados.

Los rasgos calificados del costo-efectividad son su concentración sobre el producto de un programa o sistema, el peso de la contribución de cada alternativa frente a su efectividad para obtener los objetivos deseados y la comparación de costos de cada una de ellas en términos de su efectividad. Este fue el raciocinio que aparentemente llevó a la Armada y a la fuerza Aérea de los Estados Unidos a seleccionar el avión de combate F-111. Tan errónea como pudo parecer a algunos esta decisión, su efectividad, comparada con los costos estimados de emprender dos programas de investigación sobre aviones de combate, especialmente cuando se necesitaban los recursos para otros requisitos de defensa, se pensó, era tal, que justificaban un solo programa de construcción de aeroplanos.

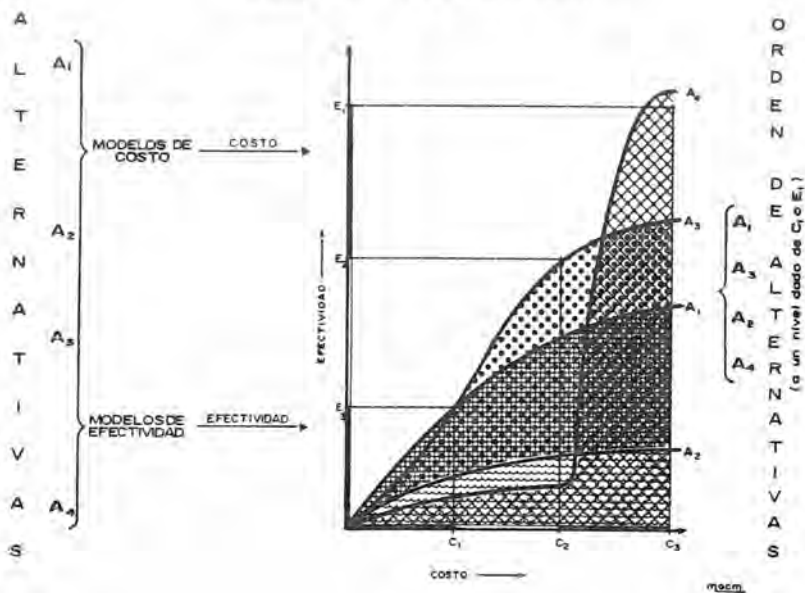
Aunque normalmente encierra los mismos pasos que cualquier decisión de planeación, sus principales características son:

- 1) Los objetivos son normalmente productos o están orientados hacia resultados finales y son usualmente imprecisos;
- 2) En forma ordinaria las alternativas representan sistemas totales, programas o estrategias para alcanzar objetivos;
- 3) La medida de efectividad debe ser relevante para los objetivos y planteada en términos tan precisos como sea posible, aunque puede no estar sujeta a cuantificación;
- 4) Los estimativos de costos son usualmente tradicionales y normales pero pueden incluir costos no monetarios tanto como monetarios, aunque los primeros pueden eliminarse si se expresan como factores negativos de efectividad, y
- 5) Los criterios de decisión, aunque definidos pero no usualmente tan específicos como el costo o beneficio, pueden incluir el alcanzar un determinado objetivo con el menor costo, u obtenerlo con los recursos disponibles, o proporcionar un intercambio de costo por efectividad, particularmente a la luz de los deseos de alcanzar otros objetivos.

El empleo del costo-efectividad, puede hacerse más sistemático a través del uso de modelos y otras técnicas de investigación de operaciones. Los modelos de costo pueden desarrollarse en forma tal que muestren los cálculos de costo para cada alternativa, y los modelos de efectividad para que expresen la relación entre cada alternativa y su efectividad. Entonces, los modelos de síntesis, que combinan estos resultados, pueden hacerse en forma tal que presenten la relación del costo y efectividad para cada alternativa. En la figura se muestra la efectividad que puede comprarse a cierto costo para cada alternativa y la efectividad que puede obtenerse en cada alternativa por un costo dado. EMD



## LA ESTRUCTURA DEL ANALISIS DE COSTO EFECTIVIDAD



## COYUNTURA

En sentido general, una coyuntura es una situación resultante de un concurso simultáneo de acontecimientos. Si pasamos de la realidad exterior, así observada, a la disciplina que la observa, tenemos un nuevo sentido de la palabra coyuntura: es el examen sistemático de esta situación según todas sus coordenadas y sus tendencias. Con la mayor frecuencia la palabra se emplea para designar la coyuntura económica y financiera; pero puede hablarse también de coyuntura política, sociológica, religiosa, etcétera. JG

## **CRISIS**

Debido a sus múltiples significados, el término no ha aportado gran cosa a la elaboración de un “conocimiento sistemático” de los fenómenos sociales. Son posibles dos usos del término: uno que podría llamarse concreto (substantive), y otro, abstracto-analítico (procedural). El uso concreto describe el contenido de una política, de un problema, de una situación determinada. Las concepciones abstracto-analíticas subrayan las características genéricas de las situaciones consideradas, sin tomar en cuenta si un caso particular entraña una crisis internacional, política o individual.

Stress, conflicto, tensión, pánico, catástrofe y desastre son términos que los científicos sociales utilizan con más frecuencia que el de crisis.

La crisis llegará a ser un concepto útil cuando constituya parte integrante de las formulaciones teóricas. Así como un hecho se considera sin significado si no está articulado a una teoría, un concepto difícilmente puede ser productivo si no se relaciona con otras variables en el seno de una teoría. ABD

### **CRISIS GUBERNAMENTAL**

Situación que se presenta en un Estado cuando el grupo que forma el gabinete pierde cohesión o la confianza del pueblo, o bien la dirección de los asuntos públicos es deficiente o errática. En las formas de gobierno parlamentarias puede producirse como consecuencia de un voto de no confianza emitido por el parlamento sobre el programa de gobierno ofrecido por el primer ministro. ACR

### **CRISIS MINISTERIAL**

Situación en que se encuentra un gabinete ministerial desde el momento en que uno o varios de sus miembros han presentado la dimisión de sus cargos, hasta que se nombran las personas que han de sustituirlos. ACR

### **CRISIS SOCIAL**

Se dice que hay crisis social cuando en la sociedad global se producen perturbaciones que afectan al equilibrio general y al funcionamiento normal y ordinario de la vida social.

Una crisis social puede ser parcial, cuando afecta únicamente a una parte de la sociedad o cuando se refiere a problemas sociales particulares; por ejemplo, el malestar provocado por salarios generalmente insuficientes.

Es general cuando alcanza al conjunto de las estructuras y de las instituciones de una sociedad, como consecuencia de su desajuste y de su retraso en relación con las exigencias de la buena marcha de una sociedad moderna y progresiva. En este caso, se trata de una situación general de malestar y de un desequilibrio global de la sociedad que han llegado a un punto tal, que hacen prever una ruptura del orden establecido y cambios sociales fundamentales.

Tales crisis pueden ser controladas y dirigidas si existe una fuerza social prevalente que quiera y que pueda orientar los cambios, y si las reformas sociales que se imponen son hechas a tiempo.

Las crisis económicas y las crisis políticas son géneros de crisis sociales, particulares o generales según su importancia y sus repercusiones sobre el conjunto de la sociedad. JG

### **CRISTIANOS POR EL SOCIALISMO**

Expresión adoptada originalmente en el Primer Encuentro Latinoamericano de Cristianos por el Socialismo, que tuvo lugar en Chile en 1972, para identificar un movimiento de cristianos que distinguen entre fe e ideología, y que intentan desheleñar al cristianismo, para devolverle el sentido historicista de su origen hebreo. Dicen que también tratan de redescubrir la dimensión política del reino de Dios como un nuevo orden a ser realizado en la única historia que existe. Señalan el compromiso de la fe bíblica con los pobres. Adoptan el instrumental socioanalítico de la teoría de la dependencia y del materialismo histórico del socialismo científico. Rechazan la idea de un socialismo cristiano y los intentos de la democracia cristiana por identificar la vía intermedia como lo específicamente cristiano. Su teología se conoce como teología de la liberación. Entre sus figuras principales se encuentran: Hugo Assman, Gustavo Gutiérrez, Sergio Arce, Míguez Bonino, Gonzalo Arroyo, y el obispo mexicano Sergio Méndez Arceo. ACR

**CROZIER, MICHEL** (1922- ) Francés.

Obras principales: *El Fenómeno Burocrático. Los Pequeños Funcionarios en el Trabajo*, etc.

Sociólogo francés, jefe de investigación en el C. N. R. S. Estudia la burocracia como "círculo vicioso", en la línea de lo que sobre ella escribía el joven Marx, pero también como órgano de transmisión y de ejecución, siguiendo la tradición de Max Weber. Dirige importantes investigaciones sobre la sociología de las organizaciones,

que iluminan el funcionamiento de las sociedades modernas. Según Crozier, la economía francesa está marcada por el viejo modelo burocrático, pero ya se va esbozando una transformación de las organizaciones, cuyos procesos analiza a partir de encuestas originales y minuciosas. RVA



A la izquierda Michel Crozier y su ayudante Erhard Friedberg entrevistados con motivo de su último libro: El Actor y el Sistema.

## CUADRO POLITICO

Término que se emplea para aludir a una persona destacada dentro de una estructura política. Puede ser equivalente a personalidad en su medio. Así, se dice que X es un magnífico cuadro dentro del partido. El término lo usan, sobre todo, los que son afines ideológicamente con la persona catalogada como cuadro. ACR

## CUENTA PUBLICA

Es el registro contable sistematizado de las percepciones —ingresos— que recibe el Estado, y de las erogaciones —gastos— que realiza para el cumplimiento de sus objetivos.

En la mayoría de los países, la cuenta pública requiere de la aprobación del Poder Legislativo al término del ejercicio presupuestal. ACR

## CUESTIONARIO

Una serie de preguntas estandarizadas para uso, *v. gr.* en encuestas de muestras, estudios de panel, entrevistas de profundidad y formas similares de encuesta. Las preguntas pueden ser “abiertas”, que permiten respuestas absolutamente libres, o “cerradas”, que permiten sólo una elección de respuestas de un conjunto limitado y preseleccionado de contestaciones.

Un cuestionario generalmente provee el registro de contestaciones (aunque este registro puede efectuarse por otros medios, *v. gr.* una grabadora de cinta) ya sea por el que entrevista, por un ayudante —con cuestionarios administrados por uno mismo— o por quien contesta. Además, permite asentar datos específicos concernientes a quien responde (*v. gr.* nombre, edad, clase social, ocupación) así como la situación de la entrevista (*v. gr.* fecha, tiempo y lugar de la administración del cuestionario).

El diseño del cuestionario es un factor crítico, pues un mal diseño puede afectar la confiabilidad de los resultados que se obtienen de su uso. En particular la redacción de preguntas, el empleo de preguntas para verificar la congruencia interna y el cálculo de la duración óptima de tiempo de entrevista son todos importantes. JG

## CULTO A LA PERSONALIDAD

Trato reverente hacia un individuo, debido al puesto que ocupa dentro de la colectividad. Generalmente se presenta esta situación en comunidades regidas por personalidades carismáticas. Cuando se practica el culto a la personalidad, la adulación es una práctica generalizada. ACR

## CULTURA POLÍTICA

Conjunto de actividades, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político y que proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento en el sistema político. Abarca los ideales políticos y las normas de actuación de una comunidad política. Es la manifestación en forma conjunta, de las dimensiones psicológicas y subjetivas de la política. Es el producto de la historia colectiva de un sistema político y de las biografías de los miembros de dichos sistemas, debido a lo cual sus raíces hay que buscarlas, tanto en los acontecimientos públicos, como en las experiencias individuales.

Es un concepto reciente que intenta aclarar y sistematizar los significados incorporados a conceptos como los de ideología, *ethos* y espíritu nacionales, sicología política nacional y valores fundamentales de un pueblo.

El concepto puede concebirse como resultado natural del auge *behaviorista* en el análisis político.

El contenido de la cultura política de cada sociedad es único. Como consecuencia, los estudios dedicados a las diferentes culturas políticas tienden a poner de relieve diversos problemas como son: ámbito y función de la política; conceptos de poder y autoridad; integración política; estatus de la política y de los políticos; valoración del cumplimiento de funciones; la dimensión afectiva de la política; equilibrio entre cooperación y competencia.

Actualmente, el término es capaz de evocar una inmediata comprensión intuitiva, por lo cual la gente siente a menudo que puede comprender su significado y utilizarlo libremente, sin necesidad de que sea definido de forma más completa y explícita. La misma facilidad con la que el término puede ser utilizado, significa que existe un peligro considerable de que sea empleado como una especie de “eslabón perdido”, para llenar el vacío de todo aquello que no pueda ser explicado por el análisis político.

Este riesgo de tautología es particularmente grande, en el área que es ahora más importante para el desarrollo futuro de la teoría: la relación entre la cultura política y las estructuras o instituciones políticas. Si el concepto ha de ser utilizado de forma eficaz, necesita ser complementado por el análisis estructural; pero la dificultad estriba en que las estructuras políticas puedan considerarse como un producto de la cultura política, mientras que son también “datos” que configuran la cultura política.

La teoría de la cultura política representa un importante avance en el sentido de integrar la psicología y la sociología con la ciencia política, con el fin de promover una comprensión más rica y completa de la política. ABD

## **CUOTA ELECTORAL**

Cantidad de puestos parlamentarios a que tiene derecho un partido, de acuerdo con el número de votos obtenidos y de bancas a cubrirse en la elección. ACR.

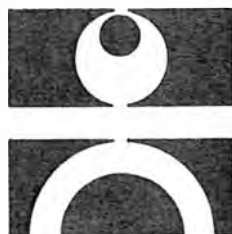
## **CUOTAS, Elección de las**

En los estudios de opinión, es decir, en la demoscopia, la elección de las cuotas es el procedimiento por el que se crea la muestra representativa de la población (en inglés llamada también *universe*) que se va a estudiar, dividiendo todo el conjunto

en partes características, para las cuales se calculan unas cuotas proporcionales. La muestra, el “sample” tiene que contener por tanto un grupo determinado de representantes de los grupos parciales, como, por ejemplo, miembros de los grupos profesionales más importantes, de los grupos de edad, de los grupos de religión, etc. El procedimiento de las cuotas no permite una auténtica representatividad y da lugar a errores considerables. En los estudios recientes de opinión este procedimiento se usa como complemento de la muestra al azar, pero sólo con grandes restricciones. En el método de las cuotas no se le encomienda al encuestador (como en el procedimiento al azar) que interroge a determinadas unidades (personas), sino que recibe su “cuota” de personas que deben tener unas combinaciones especiales de características, y el investigador busca las personas que correspondan a estas características. JG

**CURUL**

Cada uno de los asientos o puestos de que consta un parlamento. Es equivalente a escaño, banca o asiento parlamentario. ACR





Robert Dahl resalta la necesidad de estudios comparados que trasciendan los límites nacionales.



---

**DAHL, ROBERT** (1915- ) Norteamericano.

Ha escrito: *Teoría de la Democracia. Prólogo a la Teoría Democrática. Quién Gobierna. El Porvenir de la Oposición en la Democracia. Análisis Político Moderno. Democracia Pluralista en Estados Unidos: Conflicto y Consenso, etc.*

En el campo de la ciencia política, Dahl es uno de los expositores más importantes de la tesis de pluralidad de las élites políticas, en especial en lo que atañe a los partidos. El interés principal en las obras de Dahl es el equilibrio entre el gobierno de las mayorías y la existencia de minorías, de modo que este gobierno no se torne tiránico para las minorías; de ahí que una de sus contribuciones fundamentales en el área de la política sea el concepto de gobierno poliárquico.

En el campo de la administración pública, Dahl es más conocido por un breve ensayo escrito en 1947 titulado "La Ciencia de la Administración Pública", en donde señala tres problemas que impiden el desarrollo de la administración pública como una disciplina científica: 1) Imposibilidad de excluir consideraciones normativas de los problemas de la administración pública. 2) El hecho innegable de que la administración pública debe comprender ciertos aspectos de la conducta humana. 3) La administración pública forma parte de un sistema social y no es una entidad aislada.

Crítica que la teoría tradicional haya mezclado hechos y valores, esté basada en una concepción supersimplificada de la naturaleza humana y pretenda formular generalizaciones sobre una base parroquial, sin consideración de las diferencias contextuales de los países.

En consecuencia, propone que se adopte una base más amplia de disciplinas y no sólo el conocimiento de técnicas y procesos estrechamente definidos, sino incluir factores y variables históricas, sociológicas, económicas, etc. Sugiere que el estudio de la administración pública debe fundarse en alguna clarificación de los fines. Resalta

la necesidad de estudios comparados para descubrir principios y generalizaciones que trasciendan los límites nacionales y las experiencias históricas peculiares.

De este modo, Dahl inaugura, señalando el rumbo, una nueva etapa en el desarrollo de la disciplina de la administración pública. MTMP



En su obra *La Monarquía*, Dante se declara en contra del control secular por parte del Papa.

**DANTE ALIGHIERI** (1265-1321) Italiano.

Obras: *La Divina Comedia. La Monarquía. La Vida Nueva y El Convivio.*

En su libro “*La Monarquía*”, se declara en contra del control secular por parte del Papa. Admite que el hombre tiene dos fines separados, el terrenal y el eterno, por lo cual el Emperador y el Papa eran guías de dichos fines y ambos recibían su autoridad de Dios. Enfatizó la importancia de la vida secular, recalcando la supremacía del Emperador, ya que la necesidad de la paz y la vida necesitaban de un dirigente, quien debía ser independiente tanto del Papa como de la Iglesia. RVA

**DARDANISMO**

Acción que ponen en práctica los capitalistas cuando destruyen productos para evitar que la oferta esté abundante y que los precios bajen. Según la ley de la oferta y la demanda si la oferta es inferior a la demanda el precio sube. ACR

**DEBATE POLITICO**

Discusión que se lleva a cabo en forma pública entre personajes políticos, con el propósito de que la población se entere de los puntos de vista de los participantes con relación a los problemas nacionales e internacionales. El debate implica preguntas, respuestas, ataques, defensas, etc., entre los participantes. En períodos preelectorales es frecuente entre candidatos. ACR

**DECISIÓN, Árboles de**

Una decisión en sentido estricto, es la selección de la mejor opción de entre las alternativas vislumbradas.

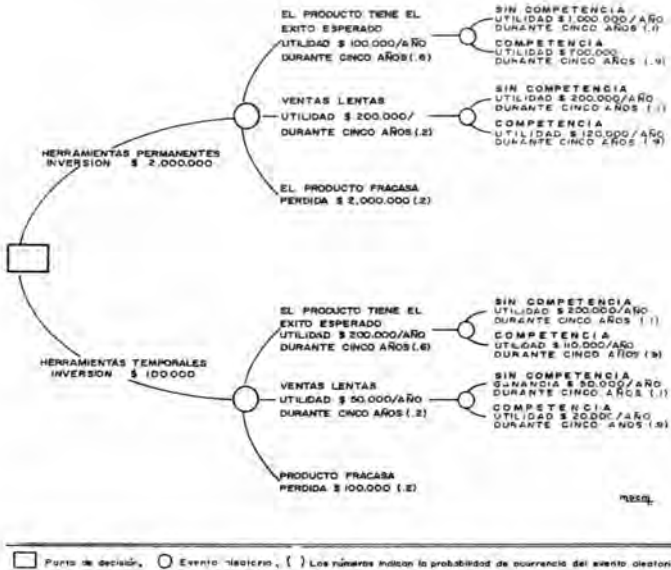
Algunas veces la decisión es reversible y la penalidad o el costo de la decisión equivocada es mínima; pero en la mayoría de los casos, los efectos de una decisión no pueden ser suprimidos completamente y la penalidad por haber tomado una decisión equivocada es costosa. En consecuencia, el análisis de los posibles resultados de una decisión es a menudo una parte integral y esencial del proceso de toma de decisiones. El análisis es particularmente importante cuando es mucho lo que se arriesga, como en las decisiones de inversión de capital u otras decisiones con implicaciones estratégicas.

Un árbol de decisiones proporciona un método para analizar los posibles resultados de una serie de decisiones. Es una técnica que representa un número de decisiones alternativas, asignando un valor a cada una y determinando cuál cumplirá mejor algún objetivo predeterminado.

A veces, seleccionando una sola de entre varias alternativas de decisión, surgen varios posibles resultados que dependen de la ocurrencia y no ocurrencia de uno o más eventos probables; en consecuencia, cada evento probable, produce un efecto diferente para la alternativa seleccionada.

La ocurrencia o no ocurrencia de los eventos probables puede ser representada a través de ramas. Este método de representación recibe el nombre de "árbol".

ARBOL DE DECISIONES CON PROBABILIDAD



Entre los puntos más importantes a considerar en la construcción de un árbol de decisiones, podemos señalar: el establecimiento del punto base de la decisión; la identificación de los eventos probables que puedan ocurrir para cada rama representado el evento con un círculo o nodo; la estimación de la probabilidad de la ocurrencia de los eventos; el cálculo de un valor estimado para la ocurrencia probable de los eventos; la asignación de un costo y una ganancia para cada decisión alternativa y para cada evento probable, etc. PJM

DECISIONES, Toma de (Aspectos administrativos)

1. Definición

Es el proceso de selección entre alternativas. El proceso se divide en una secuencia de etapas —tres o cinco, de acuerdo con el modelo que se utilice—, que comienza con el reconocimiento inicial del problema, la clarificación y análisis de los cursos

alternativos de acción, y concluye con la selección final de la medida a tomar. Aunque este proceso básico se repite en cada situación de toma de decisiones, algunas de estas decisiones son rutinarias y susceptibles de programarse; otras son únicas o tan fundamentales para el organismo que requieren que se complete todo el proceso antes de que se seleccione una acción. Normalmente, a medida que se asciende en la jerarquía burocrática se toma un mayor número de decisiones no programadas y existe una incertidumbre más grande sobre qué decisiones deben ser tomadas.

## 2. Modelos

a) *Económico o racional* (Taylor). Ha sido la primera concepción sobre la toma de decisiones y está fundada en la idea del “hombre económico”. El modelo se basa en los siguientes supuestos: *i)* Que es factible una comprensión total del problema; *ii)* Que es posible la percepción de los costos y consecuencias, así como de todas las alternativas existentes para solucionar el problema; *iii)* Que puede establecerse una jerarquización o una lista de prioridades de los resultados deseados; *iv)* Que con base a los apartados anteriores, procede la decisión “científica”, esto es, que conforme al principio de maximización de utilidades se selecciona la mejor solución posible. El modelo se ha rechazado porque sólo es aplicable a problemas relativamente simples, cuantificables y que involucren muy pocos factores o valores humanos; además, no considera que en la realidad se carece de tiempo, información oportuna y capacidad de análisis suficientes para comprender todos los aspectos de los problemas y ponderar la infinidad de alternativas que pueden vislumbrarse para su solución. Por lo tanto, más que buscarse decisiones “óptimas”, con base en las prácticas establecidas se tiende a tomar decisiones “satisfactorias”.

b) *Incremental* (Lindblom). Reconoce las limitaciones que existen para llegar a la mejor solución y señala que debido a la falta de acuerdo en las decisiones públicas, el proceso se inicia sobre la base de la situación actual y constituye una serie de continuos ajustes en los fines y en los medios, de modo que la decisión final es el resultado de cambios incrementales provocados por compromisos y redefiniciones de los problemas planteados. Por consiguiente, el proceso de toma de decisiones constituye una serie de aproximaciones al problema, en el que cada aproximación provoca cambios incrementales conforme a la posición y los deseos de quienes participan en la configuración de la decisión. Para algunos autores este modelo no sólo describe lo que sucede en la administración pública, sino debe normar también las decisiones gubernamentales. Otros critican que las decisiones así tomadas sólo se orientan a aliviar los problemas presentes y a reforzar el *status quo* sin resolver los problemas verdaderamente, ni plantear objetivos a futuro.

c) *Mixto* (Etzioni). Trata de combinar lo mejor de los modelos anteriores y propone: *i)* El modelo racional o económico se aplique a las decisiones fundamentales,

las cuales requieren un alto grado de atención al detalle, de consideración de los efectos de las diversas alternativas, de análisis de períodos largos de tiempo, de tomar en cuenta los objetivos de la organización y de la sociedad, *ii*) El modelo incremental puede utilizarse para preparar las decisiones fundamentales y para tomar decisiones ordinarias dentro de estos marcos básicos. De esta manera, mediante el racionalismo se supera el carácter conservador del modelo incremental, y con éste se logra un mayor realismo.

ETAPAS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

DEWEY	SIMONS	ELBING
1. <i>Controversia.</i> Demandas opuestas dentro de una misma situación objetiva.	1. <i>Actividad de Inteligencia.</i> Investigar las condiciones ambientales de la decisión.	1. <i>Desequilibrio.</i> Reconocimiento de la situación del problema.
2. <i>Clarificación.</i> Definición y elaboración de las demandas.	2. <i>Actividad de Diseño.</i> Inventar, desarrollar y analizar varios cursos posibles de acción.	2. <i>Diagnosis.</i> Desarrollar hipótesis sobre las causas subyacentes del problema.
3. <i>Selección.</i> Escoger entre las demandas para terminar la disputa y establecer un precedente o norma futura.	3. <i>Actividad de Selección.</i> Escoger un curso particular de las alternativas analizadas.	3. <i>Definición.</i> Descripción específica del problema sobre la base del diagnóstico.
		4. <i>Descubrimiento.</i> Selección de un método de solución.
		5. <i>Implantación.</i> Puesta en práctica de la decisión, lo cual a través de la retroalimentación puede conducir a un nuevo desequilibrio.

### 3. *Racionalidad*

La racionalidad es la clave de una buena toma de decisiones. Sin embargo, en el mundo político, existen numerosos factores que la limitan, como las barreras psicológicas, que pueden ser: *i*) la determinación de la manera de pensar en función del

puesto y posición social, *ii*) La proyección de actitudes y valores, *iii*) La tendencia a la supersimplificación. *iv*) La identificación con grupos externos, *v*) La escasez de conocimiento a fondo del problema.

También existen otras barreras tales como la forma en que diferentes actores plantean su? demandas, y la escasez del tiempo en que se espera se tome una decisión.

#### 4. Técnicas

Para mejorar la racionalidad se han desarrollado una gran variedad de técnicas: la tormenta de cerebros, la sinéctica, el método Delphi, los cuales tratan de aprovechar la creatividad de los grupos; la administración por objetivos, el presupuesto por programa, el PERT, la programación lineal, las técnicas de probabilidades, la simulación, el análisis costo/beneficio, los sistemas de información, etc. que tienen gran aplicación en problemas cuantificables.

Todas estas herramientas pueden utilizarse con éxito, siempre que no se olvide que el concepto de racionalidad varía a medida que se pasa de la administración a la política, por lo que las decisiones, para que sean adecuadas y aceptadas por todos los afectados, deben incluir una comprensión amplia de la racionalidad política. EMD

### **DECISIONES, Toma de (Aspectos políticos)**

Es un proceso social por el cual se seleccionan, entre las alternativas disponibles, los objetivos o los medios necesarios para conseguir estos objetivos, con el propósito de responder a los requerimientos de una situación actual o que se cree ocurrirá en el futuro.

El número de alternativas consideradas como disponibles está restringido por varias limitaciones, originadas en el medio ambiente y en la propia estructura de la toma de decisiones. Además, las reglas y procedimientos que gobiernan este proceso, también constituyen factores importantes que afectan a la decisión.

En política las decisiones toman la forma de lineamientos (políticas) gubernamentales o votos sobre candidatos, fines o procedimientos concretos, ejecución de otras decisiones, etc. Su estudio ha comprendido las elecciones, las votaciones parlamentarias, el proceso legislativo en una ley en particular, los votos de los jueces, las decisiones cruciales de un estadista, el papel de los grupos de presión, la opinión pública y prácticamente todos los demás tipos de situación o medios políticos.

Las investigaciones sobre la adopción de decisiones políticas se ha basado en la contribución de distintos autores, entre los que destacan: *Simon*, quien rechazó que al decidir puedan conocerse todas las opciones, por lo que concluyó que la racional-

dad siempre es limitada y consecuentemente, las decisiones nunca son óptimas sino satisfactorias; *Snyder*, que en sus estudios introdujo los niveles psicológicos y sociológicos de los individuos que toman decisiones y del grupo u organización en que estos operan; *Laswell*, quien sobre la base de sus investigaciones en procesos judiciales identificó siete estadios de la decisión: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y terminación; *Downs*, que consideró las decisiones electorales según los postulados del comportamiento económico y dedujo 25 proposiciones sobre las decisiones tomadas por los partidos y por el gobierno, etc.

Sin embargo, de las investigaciones realizadas difícilmente es factible derivar resultados teóricos susceptibles de comprobación empírica, ya que la mayoría de ellas se refieren a estudios de caso.

### 1. *Características genéricas*

De cualquier modo, los diversos estudios han pretendido encontrar características genéricas sobre el proceso de adopción de decisiones, de modo que puedan formularse proposiciones respecto a diferentes variables, por ejemplo:

#### a) *Información*

La disponibilidad de información determina en buena medida el carácter de la decisión. Cuando la información es reducida y existe plazo fijo para decidir, los criterios evaluativos tienden a ser más importantes que los criterios empíricos u objetivos. En esta situación, las organizaciones se guían más por sus propios valores fundamentales, o los electores confían más en los partidos con los que guardan vínculos duraderos y estables.

#### b) *Dimensión*

Las decisiones pueden ser diferentes según su dimensión; así, la decisión sobre problemas nacionales puede no ser congruente con la decisión sobre problemas internacionales, pese a que los asuntos se refieran al mismo tema y puedan aplicarse criterios similares.

#### c) *Presiones*

La decisión bajo presiones suele ser de transacción o una versión ambigua de opciones antes claras y coherentes. De manera que los electores sometidos a presiones religiosas, familiares, partidistas, etc., se abstienen de votar o votan por varios candidatos a fin de soslayar el conflicto. Lo mismo sucede en las decisiones de comité o de grupo.



d) *Oportunidad*

La situación de incertidumbre, riesgo, rutina, falta de programación, etc., es una variable que afecta el proceso de adopción de decisiones.

e) *Personalidad*

La socialización política de los individuos (la etapa crítica se dice que es la infancia), determina la forma y contenido de sus decisiones, lo mismo que sus antecedentes económico-sociales, experiencias individuales y motivaciones inconcientes.

f) *Contexto*

Excepto las electorales, todas las decisiones políticas se toman en un contexto organizacional, por lo que las normas, la estructura, la selección de miembros, etc., de las organizaciones o de los grupos, influyen en la decisión; por ejemplo, la centralización o descentralización de un organismo, la integración de comisiones legislativas dentro del Congreso, etc. Las burocracias tienen reglas, estructuras y sistemas de decisión más programadas e impersonales; y el Ejecutivo manifiesta mayores tendencias que el Legislativo a tomar decisiones innovadoras, a disponer de mayor información técnica y a ejercer mayor influencia sobre los programas.

## 2. *Análisis de las decisiones*

El análisis de la adopción de decisiones tiene un doble origen intelectual: por un lado, la economía matemática; por el otro, los estudios de administración pública. El análisis consiste en el estudio de los sistemas, procedimientos y comportamientos en términos de las decisiones políticas que se toman, incluyendo las estructuras implicadas en este proceso, los factores que influyen en sus resultados, los costos de las decisiones, así como la selección de actores para los roles de la toma de decisiones.

Entre los principales enfoques de análisis que se han empleado se encuentran:

a) *Teoría de juegos*: Enfatiza la cuantificación de los resultados en ciertos tipos de situaciones competitivas.

b) *Enfoques derivados de la economía*: Maximización de las ventajas de las decisiones, análisis de la curva de indiferencia, analogías entre las decisiones política y económica, modelos de decisión, identificación de variables o etapas que contiene el proceso de decisión, etc.

Los estudios más importantes han aprovechado las aportaciones de otras disciplinas, como la psicología, la sociología, la teoría de la organización y la administración. Asimismo, han comprendido: los estudios de casos, algunos basados en simulaciones de laboratorio; los estudios de los antecedentes económico-sociales de quienes

toman las decisiones; la decisión en diferentes niveles de gobierno y en el ámbito internacional; los estilos en la adopción de decisiones; una amplia gama de estudios sobre las decisiones electorales, etc.

Se han hecho intentos para relacionar los descubrimiento del análisis de la toma de decisiones con las obras de otros científicos sociales para producir un conjunto de conceptos e hipótesis generalizados, pero estos esfuerzos aún son incipientes. JG

## **DECRETO**

Resolución, decisión, o determinación del Jefe del Estado, o del jefe del gobierno, sobre cualquier materia o negocio. El decreto contiene normas jurídicas que pueden ser de aplicación general o particular. Lo corriente es que sean de carácter general, muy semejantes a una ley, pero que no pasan por el Parlamento, sino que son elaborados o emitidos por autoridades que están facultadas por aquél para tales funciones o que lo hacen en situaciones anormales en que el Parlamento no funciona. ACR

## **DEDOCRACIA**

Término que se emplea con sentido peyorativo para aludir a la práctica de algunos dirigentes políticos que quitan y ponen a su antojo individuos en los altos cargos políticos. La expresión es irónica pues, da a entender que el dedo del dirigente es el que escoge y decide. ACR

## **DE FACTO**

De hecho, que no reconoce, ni por origen ni por procedimiento, las formalidades jurídicas. Dícese del gobierno proveniente de un acto de fuerza. ACR

## **DEFICIT**

En el presupuesto nacional es la cantidad de dinero que hace falta para cubrir los gastos habidos en el ejercicio fiscal, debido a que los ingresos han sido menores que los egresos. Este término se escribe igual en singular que en plural: déficit. ACR

## **DEFINICION**

Una afirmación por la cual se transmite el claro significado de una palabra, frase o signo. Las definiciones pueden crearse refiriéndose a los usos del término en sus

diversos contextos, y luego declarando el significado que tiene la palabra en tales contextos. Las definiciones pueden ser “*estipulativas*”, es decir pueden declarar por anticipado que cuando se usen los términos llevarán la intención de transmitir los significados estipulados en la definición; pueden ser “*taxonómicas*” caso en el cual los términos se declaran con respecto a ciertas características o propiedades que forman alguna clasificación, *v. gr.* como respecto a definiciones botánicas; o pueden ser “*operacionales*”, donde la definición de un término declara ciertas operaciones, como la medida, que, si se lleva a cabo como se especifica, distinguirá si un objeto cae dentro de los términos de la definición, *v. gr.* la definición meteorológica de un viento fuerte. JG

### **DEFINICION OPERACIONAL**

En atención a unos métodos apropiados o, simplemente, a aquellos de que se dispone, la definición Operacional delimita arbitrariamente el objeto de una investigación, que en la mayoría de los casos es una unidad fundamental mensurable, y lo delimita de tal forma que resulte fácil someterlo a las posibilidades del método de investigación.

La sociología neopositivista, sobre todo la americana, concede gran importancia a la capacidad de operacionalización de sus conceptos; pero ello implica al mismo tiempo una incapacidad de proceder al examen de ciertos problemas dignos de investigación. Karl R. Popper, entre otros, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la definición Operacional. JG

### **DELEGACION**

En derecho público la delegación sólo es posible si es expresa y limitada, tanto en su duración como en su dominio. Se distinguen: la delegación de firma, en la cual la autoridad delegante conserva la responsabilidad de las decisiones tomadas por la autoridad a la cual se hizo la delegación de firma. La delegación de competencia en la cual la autoridad beneficiaria de la delegación se hace responsable de los actos que ejecuta a nombre de los poderes que le fueron confiados por la delegación. ACR

### **DELEGACION ADMINISTRATIVA**

Acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno, y en algunos casos le da autoridad que necesita cuando, para desempeñar tales funciones, tiene que trabajar con otras personas bajo su mando.

La delegación puede catalogarse como un proceso de tres pasos: primero, la designación de tareas en particular a determinadas personas; segundo, se concede la autoridad para efectuar las tareas asignadas; y, finalmente, se exige responsabilidad.

### *Beneficios*

De los beneficios de la delegación pueden citarse:

- a) Evita que el jefe atienda los detalles y pueda ocuparse de las cosas de mayor importancia.
- b) Aumenta, por consiguiente, la eficiencia administrativa, ya que el jefe puede dedicarse a lo que propiamente le corresponde: hacer planes, estudiar alternativas, tomar decisiones, analizar controles, etc.
- c) Favorece la especialización, ya que se suele delegar por funciones específicas: de hecho la división básica en ventas, producción, finanzas, personal, etc., implica delegación en cada uno de estos campos.
- d) Permite que las decisiones sean tomadas con una mayor base sobre la realidad: el jefe de alto nivel, generalmente no conoce todos los detalles del problema; en cambio sí los suele conocer el jefe inferior.

### *Desventajas*

Entre las desventajas de la delegación están: 1) la posible pérdida de control, 2) el deterioro de la unidad de mando, y 3) puede engendrar falta de uniformidad.

### *Especies*

La delegación puede ser *general o concreta*, según se dé para todas las actividades de una división, departamento o sección para la que se nombre al jefe, o sólo para determinadas actividades o funciones que existen en esas unidades. Puede ser *temporal o ilimitada*, si se otorga o no para un período determinado. Puede ser *lineal, funcional o de asesoría* según se dé autoridad como jefe único sobre un grupo en el primer caso; como autoridad que se comparte con otros jefes (cada uno para una función distinta) sobre el mismo grupo, en el segundo caso; o como nombramiento que se da sin autoridad formal, sino sólo la que se obtenga a base de la capacidad que se demuestre, el prestigio que se adquiera y el convencimiento que se logre. Puede ser *individual y colectiva*, ya sea que se delegue a una sola persona o a un comité. Puede ser *delegable o indelegable*, según que la persona que recibe la delegación de autoridad, pueda a su vez transmitirla a otros jefes inferiores, o carezca de esa facultad.

**Reglas**

Las reglas fundamentales de la delegación son las siguientes: 1) Deben fijarse controles apropiados para cada grado de delegación que se realiza. 2) Debe delegarse con base en políticas y reglas. 3) Debe evitarse la delegación por ensayo y error. 4) Cuanto mayor delegación exista, más se requiere mejorar la comunicación. 5) La delegación requiere preparación en el delegado. 6) Debe delegarse gradualmente. 7) Debe adiestrarse a los jefes delegados. 8) Debe delegarse tan pronto como se observa que el “tramo de control” o “amplitud de control” empieza a entorpecer las decisiones. EMD

**DELEGACION DE PODERES**

Es el acto por el cual una autoridad política investida de ciertos poderes transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad. Los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante, y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegante. La delegación no debe ser considerada como un permiso o una autorización; es más bien una transferencia de poder. El problema fundamental es averiguar si esa transferencia es legítima en el marco del derecho público vigente y en qué medida lo es.

Cuando la delegación está prevista en la ley, no hay dificultad alguna. Hay que advertir, que aun cuando la ley autoriza la delegación, ésta se halla sujeta a condiciones muy específicas. No se puede presumir el derecho a ejercer la delegación. Deben indicarse con claridad aquellos actos para los que se concede el derecho a delegar y la delegación ha de tener un límite de tiempo.

En la esfera constitucional, el problema es más delicado: por plantearse en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno, tiene implicaciones políticas que pueden originar desviaciones de la aplicación estricta de los principios legales. En la práctica se trata de determinar si, en ausencia de disposiciones que autoricen al legislativo a desprenderse de su competencia, éste puede confiar al ejecutivo el derecho de adoptar medidas reguladoras que tengan fuerza de ley. En los casos en que la constitución reserva ciertos sectores a la competencia del órgano legislativo, la delegación supondría una transferencia de funciones del legislativo al ejecutivo; y en todo caso, la delegación implicaría una transferencia de poderes. ABD

**DELFI, Método**

Un método de utilizar las opiniones de expertos a fin de llegar a pronósticos bien informados para propósitos de planeación o predicción. Está basado en una serie cuidadosamente planeada de cuestionarios, reportes y retroalimentación de información, generalmente dirigida por correo. Usualmente se expone un problema y se formulan varias preguntas relacionadas, que a cada experto se pide que considere antes de responder. Se acumulan los resultados de la encuesta inicial, y se devuelven a los expertos, a quienes se pide o que justifiquen sus propios pronósticos si son significadamente diferentes de la media, o que los modifiquen. Puede repetirse este procedimiento, con nuevas preguntas agregadas si es necesario. Los resultados pueden entonces considerarse un consenso informado, si el grupo de expertos estuvo bien seleccionado inicialmente y si las preguntas son formuladas de modo conveniente. JG

**DELITO POLITICO**

Infracción cometida por motivos político-sociales o de interés público, siendo su objeto la destrucción de un orden político concreto.

Según Bernaldo de Quiroz, es delito público a que cuya motivación y cuya acción se dirigen a la conquista y ejercicio del poder público.

Este delito admite una doble definición, según sea considerado desde el punto de vista objetivo o desde el subjetivo.

Desde el punto de vista objetivo se califica de político el delito que va contra un régimen político determinado; desde el punto de vista subjetivo, se considera político el delito cometido por motivos de este carácter o por interés colectivo.

Hay que aclarar, que los actos de agresión dirigidos a poner término a los gobiernos de hecho, no merecen la calificación de delictivos, puesto que, lejos de representar un ataque a la legalidad, tienen, por el contrario, como finalidad acabar con la ilegitimidad. JG

**DEMAGOGIA**

Expresión política que alude a toda actitud oportunista ante los problemas con despreocupación consciente por las consecuencias sociales y económicas de las soluciones ofrecidas. La demagogia tiene su fuerte en el lugar común y con frecuencia en la difamación. Presenta programas de reforma social o económica basados en análisis parciales de los problemas y se aprovecha de la inquietud y miseria populares apelando a los prejuicios. JG

## DEMOCRACIA

*Democracia en el mundo occidental.* Etimológicamente el vocablo significa soberanía del pueblo. No hay ninguna definición de democracia generalmente aceptada que se pueda formular en una sola proposición. Pero de las diferentes definiciones de este concepto político, discutido en su interpretación, pueden extraerse algunas ideas que, de ordinario, se vinculan con la palabra democracia: a) la igualdad; b) la soberanía del pueblo —expresada en el derecho del pueblo a darse a sí mismo una constitución y a nombrar, en elecciones periódicas, los representantes del pueblo—; c) la satisfacción de las exigencias esenciales del constitucionalismo moderno: salvaguardia del Estado de derecho, conservación del sistema representativo, garantía de los derechos fundamentales y en cierta medida también, de la división de poderes, predominio de la mayoría, etc.

Frecuentemente, se recuerda la libertad como presupuesto de la democracia. Todavía hoy tiene valor la proposición de Aristóteles, que afirma de ella: “Mas de un aspecto de la libertad viene dado por el hecho de que, alternativamente, se obedece y se manda”. Pero este concepto abarca muchísimo más que el concepto de democracia. La democracia no puede ofrecer más que —un aspecto— de la libertad, esto es, la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política. Otro aspecto al que igualmente se extiende el concepto de libertad, —la esfera ajena al Estado en la que el individuo puede desenvolverse sin trabas—, no pertenece desde un principio a lo que se designa con el concepto democracia, sino que debe su inclusión dentro de este concepto al pensamiento constitucional liberal. La libertad activa de la participación está contenida en el concepto de la soberanía del pueblo y toma forma en los medios para la realización de la voluntad popular.

Para la definición del concepto democracia hay que invocar las ideas que coinciden con las exigencias mínimas que plantea la población a un Estado democrático: igualdad de todos los ciudadanos y soberanía del pueblo. Ciertamente, el constitucionalismo es una idea de igual categoría, pero las exigencias vinculadas con él se remontan a otra fuente. Una fórmula breve para la caracterización de la democracia más popularizada fue expresada en forma de deseo por el presidente A. Lincoln... “*that the government of the people, by the people, and for the people shall not perish from the earth*”. La UNESCO sometió a discusión en 1949 esta fórmula en una consulta a eminentes científicos en todo el mundo; sin embargo, algunos previnieron contra la idea de hacer de ésta el punto de partida para una definición de democracia. Alf Ross aludió a que sólo la preposición *by* perfilaba la esencia de la democracia. La preposición *of* apenas puede caracterizar la democracia, pues también gobiernos antidemocráticos han salido del pueblo; hasta la teoría política de la Edad Media veía en el pueblo el origen del poder del monarca;

también la concepción de la monarquía electiva acusa este arranque ideológico originario. Con la preposición *for*, la fórmula de Lincoln resultaba especialmente apreciada entre los socialistas, pues incluía en el concepto democracia un fin del Estado de carácter evidentemente socialista.

Las ambigüedades del concepto democracia se derivan de lo que distintos traductistas y partidos resaltan teórica y prácticamente en su contenido significativo. Ningún grupo se denomina hoy ya simplemente demócrata. Socialdemócratas, demócratas liberales, cristiano-demócratas, dominan la escena política, y las denominaciones de los partidos indican ya que cada grupo pone debajo de los principios fundamentales de la democracia, más o menos formalmente concebidos, un contenido que está fuera del concepto democracia.

La democracia pura fue rechazada por la gran mayoría de los teóricos políticos hasta el siglo xx. Inestabilidad, soberanía de mediocres y menesterosos, tendencia al despotismo, se tenían por consecuencias inevitables de la democracia. Solamente unos pocos radicales, como William Godwin, creyeron que la turbulencia y fluctuación” de la democracia era mejor que la inmovilidad de las otras formas del Estado. Hasta el teórico de la soberanía popular, Rousseau, dudó de las posibilidades de la democracia en su tiempo. En el Contrato Social había cerrado Rousseau el capítulo sobre la democracia con la muy debatida frase de que la democracia se planteaba no para hombres, sino sólo para un pueblo de dioses. Pero esta resignación no significaba un abandono absoluto del ideal de la democracia pura. Creía únicamente que era necesario reconocer que los hombres de su tiempo no estaban maduros para la misma.

En sentido positivo el concepto democracia o la designación demócrata afloró por primera vez con bastante frecuencia en tiempo de la revolución francesa. Estas palabras recibieron un sentido social; su empleo se dirigió contra la aristocracia, y, al principio, menos contra la monarquía. Los partidarios de la revolución francesa se designaron en muchos países de Europa como “demócratas”, o fueron denominados así por sus adversarios. La mayoría de los historiadores de la época de la revolución hablan de “movimientos democráticos”, sin una rigurosa distinción entre corrientes liberal-radicales y jacobinas. Aunque la teoría tradicional sobre las formas de Estado distinguía repúblicas democráticas y aristocráticas, el concepto democracia fue usado por los jacobinos para designar la república.

Los intentos de la revolución francesa de crear la democracia resultaron un episodio muy decisivo en la historia de las ideas. Pero la democracia entró en el siglo XIX en un camino evolutivo. El elemento democrático ganó paso a paso influencia en las monarquías constitucionales del siglo XIX. A más tardar desde la reforma electoral de 1832, no se pudo mantener ya, ni siquiera respecto de Inglaterra, la ficción de que el elemento monárquico, el elemento aristocrático (en la Cámara



de los Lores) y el elemento democrático (en la Cámara de los Comunes) se completaban entre sí armónicamente. La evolución hasta el sufragio universal robusteció el movimiento democrático en todos los países. Observadores pesimistas de esta evolución no tomaban ya la democracia como forma de Estado, sino que veían en su deformación un profundo proceso que modificaba todos los campos de la vida social. Con el ejemplo de E. E. U. U., un autor tan conservador como Tocqueville mostraba a los europeos un cuadro espantoso de las consecuencias del proceso de democratización. Tiranía de la mayoría, supresión de la división de poderes y el federalismo, nivelación de la educación, extensión de la mediocridad, le parecían ser los más importantes resultados de esta evolución. A la larga, los pueblos democráticos mostraban, según su opinión, un amor más grande a la igualdad que a la libertad; y para un liberal como Tocqueville, la libertad era, indudablemente el bien más precioso. El liberal inglés John St. Mill fue el primero que en 1840 criticó la excesiva ampliación del concepto de democracia en Tocqueville. En una recensión acusaba a los aristócratas franceses de haber convertido la democracia en “prima causa” de todo acontecimiento social.

Tocqueville, seducido por la agitación democrática de la Era de Jackson, había llegado a establecer una prognosis demasiado aventurada sobre la continuación de la evolución. Supervaloró el factor político de la democratización y pasó por alto la industrialización y el capitalismo en su fuerza determinante, incluso respecto de los ordenamientos políticos. No obstante, su obra fue el análisis más profundo de la sociedad democrática en el siglo XIX, aunque estaba basada en la investigación de un único sistema de gobierno.

Los revolucionarios de 1848 emprendieron en Francia la primera tentativa de realizar una democracia con sufragio universal. Después de su fracaso surgió un doble proceso de diferenciación en los movimientos progresistas. Por una parte, los liberales se separaron definitivamente de los demócratas, la palabra democracia les estaba prohibida en adelante; por otra, se separaron los demócratas burgueses de los proletarios.

El concepto de la democracia ha sido aceptado por casi todos los partidos. Ni siquiera los grupos conservadores temen ya el adjetivo democrático, aunque prefieren todavía la designación “partido popular” a causa de las fuertes asociaciones sentimentales que despierta. Demócratas occidentales, comunistas y representantes de los países en vías de desarrollo coinciden en que la democracia es una forma de Estado deseable.

Hasta los enemigos de la democracia apenas se atreven hoy a atacarla abiertamente, sino que expresan sus ideas preferentemente en controversias en torno a la mejor forma organizativa de la democracia moderna.

Sin embargo, sobre esta cuestión no existe unidad ni siquiera entre los demócratas occidentales. En el siglo XIX surgen formas de gobierno que no se pueden clasificar ya dentro de la tradicional división tripartita de los gobiernos. La conjunción de democracia y sistema representativo originó diferentes tipos de formas de Estado que se denominan todas democracias. La constitución presidencial, de modelo americano; el sistema parlamentario de gobierno, que desde Inglaterra se extendió con numerosas matizaciones en casi todo el continente europeo, y el sistema colegial de Suiza realizan, de diferente manera, las exigencias esenciales de la democracia. Ninguna de las modernas formas representativas de gobierno puede, por ende, identificarse absolutamente con la democracia, si bien no cesan las controversias sobre cuál de estas formas es la “más democrática”.

*Elementos esenciales de la Democracia.* La única clase posible de Democracia en los Estados modernos es la Democracia representativa. Pero para que pueda ser reconocida como tal, se requiere según la concepción occidental, una serie de notas, consideradas generalmente como esenciales.

a) *Democracia y persona.* En la escala de valores de la Democracia la persona ocupa un lugar céntrico. El Estado debe proponerse el desarrollo de la personalidad de todos los individuos y respetar el principio de igualdad. El logro del bien común debe compaginarse con el respeto de las personas. No hay verdadera Democracia sin declaración y cumplimiento de derechos fundamentales del individuo. A esta concepción se opone la del Totalitarismo en el que el valor del Estado es absoluto y substantivo y el de la persona relativo y accidental.

b) *Democracia y pluralismo social.* La Democracia admite, respeta y apoya el pluralismo social, que es un hecho particularmente patente en la sociedad actual. El bien común nacional debe concebirse como resultado de la tensión, aportación y decantación de los diversos puntos de vista e intereses de los grupos intermedios. Mientras el Totalitarismo concibe un bien común abstracto, la Democracia pretende un bien común concreto y circunstanciado, un bien común en su dimensión local y temporal.

c) *Democracia y organización política.* La participación del pueblo en los asuntos públicos se asegura en la concepción occidental de la Democracia por una serie de instituciones jurídicas. Entre otras destacan las siguientes:

Sufragio universal; existencia de Constitución y de Control de Constitucionalidad; vigencia del Imperio de la Ley; División de Poderes que admite dos modos fundamentales de realizarse: Parlamentarismo y Presidencialismo; existencia de una Oposición institucionalizada; vigencia del Principio de la Mayoría, etc.

*Problemática de la Democracia.* Cada vez se extiende más la opinión de que la Democracia debe ser sometida a ciertas modificaciones que, sin desvirtuarla, la adapten a las nuevas circunstancias. Para que la Democracia sea Democracia ma-

terial (de contenido) y no puramente Democracia formal (sólo en el papel, sin realización para la mayoría del pueblo) se opina que el Estado —liberal— de Derecho se transforme en Estado —social— de Derecho. También se extiende cada vez más la opinión de que el Ejecutivo debe fortalecerse corrigiendo la clásica supremacía del Parlamento. Frente a los problemas específicos que plantea la Tecno-  
 cracia, se pide que sean perfeccionados los mecanismos de control del Gobierno. Es una realidad sociológica innegable que el pueblo, todo el pueblo, no puede gobernarse a sí mismo a la manera como lo concebían ingenuamente los primeros demócratas. Hoy más que nunca es necesario que el Estado sea dirigido por capacitados. Sin embargo, la Democracia puede y debe ser asegurada, perfeccionando los procedimientos que garanticen estos puntos esenciales: modo de obrar constitucional de los gobernantes; posibilidad de sustitución y destitución de las élites gobernantes de turno por otras en retaguardia; enfrentamiento periódico de los gobernantes con los electores.

Por lo dicho se ve que la Democracia es una forma de gobierno mucho más exigente que la Dictadura. Impone mayor esfuerzo tanto a los gobernantes como a los gobernados. Su buen funcionamiento reclama una gran dosis de educación y sentido del bien público en el pueblo.

*Democracia Socialista.* Conoce dos etapas: en la primera tiene un carácter puramente proletario, en la segunda abarca a todo el pueblo. Sólo la democracia socialista permite la soberanía popular, que, según la doctrina marxista, es imposible en el capitalismo. En la democracia proletaria, el principio de la mayoría pierde su carácter represivo. Este principio ya no está vinculado a un interés clasista contra otro, sino que se convierte en una decisión sobre la realización de un interés común del pueblo, que en este estadio ya está unido en una misma categoría social. El principio de la mayoría, no se considera a priori democrático; la dictadura de una minoría que se subleva contra la opresión de una clase, puede ser más democrática que la soberanía de una mayoría en el Estado burgués. Además, muchos marxistas niegan que la burguesía esté verdaderamente en mayoría en la democracia parlamentaria. Se acepta que esta mayoría es fingida o forzada por la burguesía por medio de sistemas electorales antidemocráticos, por el soborno de algunos trabajadores y explotando la sumisión de los sectores del proletariado que todavía carecen de conciencia de clase. ABD

## DEMOCRACIA CRISTIANA

Movimiento que nace en Europa en los países con gran proporción de católicos —Francia, Italia, Bélgica y Alemania— en la segunda mitad del siglo XIX. Es el encuentro de dos corrientes del cristianismo, el cristianismo liberal y el cristianismo social. Si las dos se entienden para reclamar las libertades políticas (sufragio,

universal, libertad de conciencia, de asociación, de prensa) y, en Francia, para desear y defender la República, la segunda, afronta más las realidades económicas y sociales. Frente al desarrollo del capitalismo y, al mismo tiempo, del proletariado, al crecimiento de la población urbana, a la miseria y a la sujeción de la clase obrera y también, frente al debilitamiento del sentimiento religioso de las masas y al ateísmo del socialismo, los hombres tratan de renovar el orden social con un sentido cristiano, multiplicando las llamadas en favor de los desheredados y sosteniendo las primeras organizaciones del trabajo. La encíclica "Rerum Novarum" (1891) oficializa esta posición y permite desarrollarse al pensamiento democrático-cristiano; por una parte, atacando al socialismo porque está en contra de la propiedad privada, la familia y la religión, por la otra, proponiendo la solución católica: defensa de la propiedad privada, del descanso dominical, de la duración del trabajo, del salario..., la creación de cuerpos intermedios, de asociaciones libres ya sean de trabajadores o de patrones... Es la época de la Revista "Centrum" en Alemania, de "Surco" y, después de la "Joven República", del partido demócrata popular en Francia (1924) y del Partido Popular Italiano (1919).



Alcide de Gásperi fundador de la Democracia Cristiana Italiana depositando su voto el 18 de abril de 1948 primera victoria de la misma.

Es hasta después de la guerra de 1939, cuando la democracia cristiana conoce sus mayores éxitos. El movimiento republicano popular (MRP) en Francia, la “democracia cristiana” en Italia, el partido social-cristiano en Bélgica, la Christlich-Demokratische Union (CDU) en Alemania, aprovechan del descrédito de la derecha clásica, debido a su colaboración con el fascismo, para conquistar posiciones de partido dominante o de partido importante.

Hasta el momento la historia de estos partidos ha sido muy diversa. Pero la doctrina, si bien ha perdido una parte de la “pureza” que creía tener en 1945-1946, ha permanecido conforme a su esquema histórico. Confesionales o no, estos partidos defienden una tercera vía entre el socialismo (y el comunismo) y el “capitalismo salvaje”. ACR

### **DEMOCRACIA SINDICAL**

Conjunto de normas y métodos que deben regular el funcionamiento de los sindicatos de manera que éstos actúen de acuerdo con la voluntad de la masa de sus afiliados. Un método fundamental es la realización de asambleas generales en las que cualquier afiliado pueda exponer su opinión, sin ningún tipo de discriminaciones, y de las que surjan decisiones apoyadas por la mayoría. Son asimismo importantes los procedimientos para elegir las comisiones directivas o administrativas, los delegados a los congresos del gremio y de éste a los congresos de la central obrera. Lo esencial es la participación masiva de los trabajadores en la vida y actividades del sindicato. ACR

### **DEMOCRATIZACION**

Acción dirigida a que se practiquen principios democráticos, esto es, que en la organización correspondiente, todos los miembros participen en forma activa y efectiva en las decisiones esenciales del cuerpo. Si se trata del Estado, la participación será a través de representantes, por ser imposible, físicamente, la participación directa de todo el pueblo. ACR

### **DEPARTAMENTALIZACIÓN**

Se llama departamentalización al agrupamiento de funciones dentro de la estructura de una organización. Luther Gulick fue el primero en establecer criterios de departamentalización, entre los cuales identificó cuatro principales: el objetivo.

el proceso, la clientela y el área geográfica. Como los agrupamientos pueden deberse a una amplia variedad de circunstancias, las organizaciones usualmente seleccionan uno entre varios enfoques para realizar la departamentalización. La selección final depende del tipo de actividad desarrollada, de sus objetivos finales y de las relaciones de cada departamento con las metas totales de la organización.

La subdivisión principal o primaria de las actividades de una empresa, puede basarse en los siguientes criterios de departamentalización:

*Departamentalización Funcional.* Es la agrupación de actividades que integran una función, para formar una unidad organizativa. Las funciones básicas de una organización de negocios son: producir artículos, venderlos y financiar la producción y la venta. El enfoque funcional, si se aplica a una firma de negocios, da como resultado el establecimiento de departamentos de producción, ventas y finanzas. Para algunos autores esta departamentalización equivale a la que utiliza el criterio “por producto u objetivo”.

*Departamentalización Territorial o Geográfica.* Es la división del trabajo en departamentos conforme a las localidades o áreas geográficas en que desempeñarán sus operaciones. Se emplea cuando las actividades no son susceptibles de agruparse por función u otros conceptos debido a su dispersión. Los territorios de ventas formados por estados o áreas metropolitanas, son ejemplos de departamentalización geográfica.

*Departamentalización por Producto u Objeto.* Es la agrupación de actividades alrededor de determinados productos o líneas de productos. Se les encuentra en organizaciones descentralizadas, tales como las compañías que producen automóviles, o una tienda de productos dividida en departamentos.

*Departamentalización por Proceso.* Es la división de las tareas conforme a sus fases o secuencias. En las empresas textiles, las divisiones se pueden hacer sobre la base de la secuencia de operaciones, esto es, hilado, tejido, blanqueado, teñido, inspección, embarque y empaque. En la industria del acero y en la de confección de ropa, la subdivisión se basa a menudo en la secuencia de procesos. Empleando las operaciones de fabricación como guía se dispone de tres modelos básicos: 1) en serie, 2) en paralelo, y 3) en conjunto unitario.

*Departamentalización por Clientes.* Es la agrupación de las actividades según la clientela. Se emplea en algunos ramos, como radio y televisión. En estos casos, el principal interés está en la venta de programas a clientes individuales, tales como una compañía cigarrera, un fabricante de jabón, etc.

*Departamentalización por Fuerza de Trabajo.* Consiste en integrar grupos especiales de trabajo para cumplir un objetivo no rutinario en un tiempo limitado. La

responsabilidad del trabajo descansa completamente en todos los integrantes, pero por lo general sólo un hombre actúa como jefe de grupo. Como este tipo de agrupación es susceptible de manejarse como proyecto, es designado, en ocasiones, como “organización por proyecto”.

*Departamentalización por Equipos.* Consiste en dividir las tareas según lo determine el equipo utilizado. Se aplica cuando las máquinas o el equipo empleado requiere de aptitud especial para su manejo o son de una gran capacidad, o bien cuando los elementos técnicos exigen una localización concentrada.

*Departamentalización por Tiempo.* Es la división del trabajo basado en las secuencias cronológicas, conforme a las categorías de planeación, ejecución y revisión. Así, la primera división principal estaría dedicada a la formulación de objetivos, métodos para lograrlos, previsiones y presupuestos. La segunda se dedicaría a la ejecución de los planes, y correspondería en términos generales al grupo principal de operación. La última se dedicaría al control de los resultados de la ejecución, según los objetivos y planes adoptados.

Comúnmente hay un tipo predominante de departamentalización, el cual se llama también, “sub-división básica”, “delegación básica” o “departamentación”. Sin embargo, este criterio puede variar según se consideren los distintos niveles jerárquicos; es decir, puede existir una organización en cuyo primer nivel se adopte el criterio de departamentalización por producto, y que en alguna de las unidades resultantes, se dé la subdivisión territorial, por proceso, etc.

Finalmente, cabe agregar que a este concepto, cuya definición básica se ha expuesto, se incorporan nuevas corrientes, las cuales sostienen que no hay fronteras absolutas entre las funciones, sino que éstas se traslapan y funden una con otra. Así, a medida que una organización es más grande y compleja, resulta más difícil delinear esferas estrictamente separadas.

El problema se manifiesta más profundamente en aquellos países donde existe una “pasión por la burocracia”, en los cuales se da una excesiva atención, a veces demagógica e histórica, a los problemas de traslape, duplicación y confusión entre las funciones. Asimismo, se manifiesta también en las nuevas naciones, a las cuales esta compulsión llega a través de la asistencia técnica y de transferencia de valores, induciendo a los líderes y a los estudiantes de administración a esforzarse por lograr una separación de funciones muy estricta, que aunque fuera deseable quizá no sea posible lograr. EMD

## DEPENDENCIA

Supeditación. Hacia fines del siglo pasado una serie de países hasta ese momento débilmente desarrollados recibieron fuertes inversiones de monopolios extranjeros muy poderosos que pronto entrelazaron sus intereses con los propietarios de la tierra. Se asociaron en la tarea de convertir la economía local en un apéndice subordinado y dedicado a producir materias primas o explotar riquezas naturales, con vistas al mercado metropolitano. La configuración económica de tales países lleva el sello indeleble de las supervivencias precapitalistas (propiedad terrateniente) y la presencia imperialista (monopolios). Las finanzas, el transporte, la industria, el comercio exterior e interno terminaron dominados por ese reducido núcleo privilegiado que controlaba, además, la vida política. Ese mecanismo de explotación y expoliación, generaba una permanente sangría de beneficios, trasladados a la metrópoli imperialista en cuya órbita giraba. Una organización socioeconómica como esa no se puede estudiar ni comprender cuando se pierde de vista la subordinación, la dependencia. Un país que es independiente desde el punto de vista político termina cediendo el contenido principal de esa independencia si las palancas decisivas del control de la vida económica resultan en manos extrañas, interesadas en frenar el avance. ACR

## DEPRECIACION

Es la reducción del valor intrínseco de un bien debido al uso y al paso del tiempo. Suele hablarse de depreciación de los edificios, de las fábricas y de la maquinaria, que pierde su valor por el uso, el desgaste y la antigüedad.

La contabilidad de depreciación es la conversión gradual de los activos fijos en gastos, a cuyo fin, el valor de tales activos se distribuye en los períodos contables que corresponden al tiempo de su uso normal. En toda depreciación intervienen tres elementos generales que son: a) Base de la depreciación, que puede ser el costo original, el costo de reposición o el valor actual; b) Valor de desecho, que es el valor que tendría el bien en el momento de ser vendido; y c) Vida útil, o sea el período durante el cual el activo está en condiciones para prestar un servicio.

Entre los tipos específicos de depreciación se cuentan:

*Depreciación acelerada.* Es la que se calcula y contabiliza a una tasa mayor que la real cuando se trata de afectar a los resultados, generalmente para disminuir el monto de las utilidades netas anuales, entre otras causas, para eludir el pago correcto del impuesto sobre la renta.

*Depreciación acumulada.* Es la ocurrida entre la última fecha en que se contabilizó y la fecha actual, o lo que es lo mismo, es la depreciación de un ejercicio contable



que se pasa a los libros hasta que finaliza ese ejercicio, ante la imposibilidad material de contabilizarla diariamente.

*Depreciación contable o teórica.* Es la que figura en la contabilidad y se calcula tomando en cuenta todos los factores causantes de la baja como son los valores de adquisición, de desecho y la vida probable.

*Depreciación física.* Es la merma producida por el uso normal, el desgaste de operación y la decadencia, quebranto o decrepitud motivada por el tiempo y por la acción de los elementos.

*Depreciación funcional o externa.* Es la baja en el valor de las cosas o la disminución de su utilidad porque se empleen elementos inadecuados, porque haya cesado la demanda del producto o por la aparición de los nuevos inventos y máquinas modernas de mayor productividad que las que se posean.

*Depreciación real.* Es la disminución de valor de un bien respecto al estado que tenía cuando fue adquirido, desde el punto de vista de su utilidad o del valor en que podría venderse. EMD

## **DERECHO ADMINISTRATIVO**

Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí. JG

## **DERECHO CONSTITUCIONAL**

Rama del derecho positivo integrada por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y en sus leyes complementarias.

El derecho constitucional es derecho político por la naturaleza que lo caracteriza. La distinción entre derecho político y derecho constitucional carece, realmente, de sentido y ello explica que no haya podido ser precisada de manera inobjetable por los autores que la mantienen. JG

## **DERECHO DIVINO DE LOS REYES**

Teoría que afirma que el derecho de los soberanos para gobernar se deriva directamente de Dios. Si nada se mueve sin la voluntad de Dios, la monarquía es una institución ordenada por la divinidad y el Rey sólo es responsable de sus actos ante Dios. En consecuencia, la desobediencia o la insubordinación ante los deseos del monarca, son normalmente considerados agravios tanto políticos como religiosos.

A través de la historia han existido diversas variaciones de la teoría del derecho divino de los reyes: desde los faraones del antiguo Egipto y los últimos emperadores romanos que proclamaron ser vicarios de Dios en la tierra frente al poder papal, hasta su culminación durante el reinado de Luis XIV en Francia. Sin embargo, los filósofos del siglo de las luces consideraron esta teoría irracional y contra la naturaleza. La Revolución Francesa precipitó su repudio al proclamar que el derecho a gobernar se deriva del pueblo y no de Dios. JG

### **DERECHO ELECTORAL**

La teoría del derecho electoral consiste en considerar que todo ciudadano, como tal, posee el derecho de votar; la teoría de la función electoral consiste en no otorgar la posibilidad de votar más que a los ciudadanos, que por su fortuna pueden desempeñar un papel en la nación. La primera, estima que “los derechos políticos deben pertenecer a todos los individuos con una perfecta igualdad”, mientras que para la otra teoría, “el ejercicio de los derechos políticos es una especie de función pública”.

El derecho electoral se liga con el régimen de soberanía popular e implica el sufragio universal; la función electoral se encuentra dentro del marco de un régimen de soberanía nacional y justifica el sufragio censitario. ACR

### **DERECHO FISCAL**

Conjunto de las disposiciones legales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos por el Estado, entidades federativas o municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos. JG

### **DERECHO NATURAL**

Ha sido durante muchos siglos la base del pensamiento político occidental, pero actualmente es rechazado por casi todos los estudiosos de la sociedad que no son católicos. Su rechazo está basado en dos argumentos. Cada uno de estos argumentos corresponden a una de las dos escuelas de pensamiento que predominan hoy en occidente: positivismo e historicismo. Según el positivismo, el verdadero conocimiento es el conocimientos científico, y éste nunca podrá otorgar validez a los juicios de valor; todas las proposiciones del derecho natural son juicios de valores. Según el historicismo, la ciencia no es sino una forma histórica y contingente de la comprensión humana del mundo; todas estas formas se hallan condicionadas por una *Weltanschauung* específica, en la cual las categorías de la comprensión teórica y los valores fundamentales son inseparables. De aquí se desprende que la separación entre los juicios de

hecho y los juicios de valor sea insostenible; puesto que todas las nociones de lo bueno y de lo justo pertenecen a una *Weltanschauung* específica, no puede existir un derecho natural que obligue al hombre en cuanto tal. De ahí que hoy en día el derecho natural es principalmente un tema histórico.

Se entiende por derecho natural un sistema de normas que determinan lo que es justo e injusto, y cuya validez y autoridad le corresponde por naturaleza, siendo válido siempre y en cualquier lugar. El derecho natural es un derecho superior.

El problema fundamental tiene menos que ver con el derecho natural en sentido objetivo (Natural Law) que con el derecho natural en sentido subjetivo (Natural Right). Es decir, lo que por naturaleza es bueno o justo. ¿Todo derecho es convencional o existe algún derecho que sea natural? La pregunta se planteó sobre el supuesto de que hay cosas que son buenas por naturaleza (salud, fuerza, inteligencia, etc. ). El convencionalismo encontró su apoyo en la diversidad de las nociones de justicia, una variedad incompatible con la supuesta uniformidad de un derecho natural. Sin embargo, los convencionalistas serían incapaces de negar que la justicia posee una substancia universalmente reconocida, de tal forma que la injusticia debe recurrir a mitos o mentiras para poder ser defendida en público.

Se centró entonces el problema en la condición de ese derecho que es universalmente reconocido: ¿Es tal derecho simplemente el supuesto para la vida común en una sociedad determinada, o existe una justicia entre los hombres, en tanto que hombres, cuya razón de ser no se encuentra en ninguna decisión humana? Con anterioridad a Sócrates, se habían dado ya las dos posibles respuestas. Sin embargo, el conocimiento de los presocráticos depende totalmente de fragmentos de sus escritos y referencias de los filósofos posteriores.

*PLATÓN.* Aunque no ofrece una doctrina del derecho natural, él se opuso al convencionalismo; afirma que hay algo que por naturaleza es justo. Lo justo natural es la idea “de justicia”, la cual es definida como hacer lo que a cada uno le corresponde. Existe un orden natural de las virtudes y de todas las demás cosas buenas; este orden natural sirve de pauta a la legislación. Este derecho natural determina también el mejor régimen, en el cual aquellos que son los mejores por naturaleza y educación, los sabios, gobiernan a los demás hombres con poder absoluto.

*ARISTOTELES.* Su doctrina sobre el derecho natural está mucho más cerca de la concepción corriente de justicia, que la de Platón. Es aquel derecho que tiene en todas partes la misma eficacia, que no debe su validez a la promulgación humana y que debe ser reconocido por cualquier sociedad política con pretensiones de perdurar. Establece las condiciones mínimas de la vida política y no establece diferencias entre los regímenes.

*ESTOICISMO.* Hace del derecho natural un tema filosófico, no tanto de la filosofía moral o política como de la física. Se identifica con Dios, o su razón, es decir, el principio de ordenación que informa y gobierna al todo moldeando a la materia eterna. Los seres racionales pueden conocer este derecho y cumplirlo conscientemente, en tanto que se aplica a su conducta, lo cual dirige al hombre hacia su perfección; es la guía de la vida y la maestra de los deberes. La concepción estoica es el substrato de la tradición jusnaturalista que influyó bastante sobre el derecho romano, la cual con modificaciones importantes, se convirtió en un ingrediente de la doctrina cristiana.

*LA DOCTRINA CRISTIANA.* Alcanzó su perfección teórica en la obra de Tomás de Aquino. El contexto en el que se trata es el de los principios de la acción humana; principios que pueden ser intrínsecos y extrínsecos. El principio extrínseco que mueve a los hombres hacia el bien es Dios, que enseña a la criatura humana por medio de la ley y le asiste mediante su gracia. La ley natural se distingue claramente de la ley eterna y de la ley divina. La ley eterna es el supuesto de la ley natural, y la ley natural debe ser complementada por la ley divina si el hombre quiere alcanzar la felicidad eterna y si ningún mal ha de quedar sin castigo. Todas las criaturas participan en la ley eterna en cuanto poseen, en virtud de la providencia divina, inclinaciones hacia sus propios actos y fines. La ley natural dirige las acciones de los hombres hacia esos fines mediante mandatos y prohibiciones.

*LA DOCTRINA MODERNA.* Adquirió su máxima capacidad de expresión durante los tiempos modernos en las revoluciones francesa y norteamericana, los documentos políticos más solemnes lo invocan. Sus rasgos más característicos son los siguientes: se considera independiente, fuera del marco de la teología o del derecho positivo. Fue acentuando cada vez más su carácter de derecho público; la doctrina de la soberanía de Hobbes, el principio de la no imposición sin representación de Locke, y la doctrina de la voluntad general de Rousseau, no son simplemente doctrinas políticas, sino también jurídicas, pues establecen las condiciones de legitimidad en cualquier tiempo y lugar: tiene su asiento propio en el estado de naturaleza, un estado anterior a la sociedad civil. En la nueva perspectiva es reemplazado por los “derechos del hombre” y es esencialmente revolucionario. ABD

## **DERECHO PUBLICO**

El derecho público rige el estatuto de los “órganos del poder político” y de las organizaciones y organismos sometidos a este último. Regula igualmente las relaciones de los Estados entre ellas y de los organismos públicos entre ellos. Controla los actos y las acciones que concurren al establecimiento de un orden público y a la prestación de servicios públicos.

## DERECHO PUBLICO

## DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Rige las relaciones inter-estados

## DERECHO PUBLICO INTERNO

Rige el estatuto del Estado y de los órganos públicos así como las actividades de orden y servicios públicos.

DERECHO CONS-  
TITUCIONAL

Marco jurídico de los fenómenos políticos.

DERECHO ADMI-  
NISTRATIVO

Organización y actividades de la Administración Pública.

Cabe hacer notar, por un lado, que la frontera entre las diferentes ramas del derecho, con frecuencia es ambigua; por otra parte, que las "finanzas públicas" no constituyen una rama del derecho, sino un programa creado por necesidades pedagógicas y toma sus materiales, tanto del derecho constitucional como del derecho administrativo y de la ciencia económica. ACR

## DERECHOS FUNDAMENTALES

Sistema de derechos que corresponden al individuo en virtud de su naturaleza como hombre libre. Se consideran frecuentemente como anteriores al Estado, como no otorgados por éste, y, por lo tanto, no son limitables ni derogables por el Estado. Ocasionalmente se designan también como derechos humanos o derechos cívicos, con lo que se observa su origen histórico, que es la lucha de los distintos estamentos sociales contra la soberanía absolutista. Como clásicos derechos de la libertad, se consideran, de un lado, derechos defensivos ante el Estado, dirigidos a conseguir el abstencionismo estatal (status negativus); pero, de otro, designan la situación del hombre como ciudadano (status activus) que, dotado de los derechos fundamentales, constituye, junto con otros ciudadanos, propiamente el Estado y le confiere su fundamento de legitimidad. Hasta aquí, se conciben como derechos esencialmente políticos del ciudadano a la colaboración en las decisiones de la comunidad. En época más reciente, han entrado reivindicaciones de los individuos y grupos sociales que están orientados a una acción del Estado (status positivus); entre ellas se han de contar, los derechos fundamentales, sociales.

*Análisis comunista.* Son un producto de la lucha de clases en un estadio determinado de la evolución histórica. Son, fruto de la revolución burguesa. La burguesía ascendente se servía de los derechos fundamentales como de un medio de lucha para suprimir los privilegios y prerrogativas del feudalismo y para erigir el sistema capitalista.

La libertad y la igualdad se buscaron para asegurar a la burguesía el poder político. Como la sociedad capitalista es una sociedad de clases, se excluye una igualdad social real. La libertad del hombre depende de su situación económica.

La libertad e igualdad materiales sólo pueden realizarse en una sociedad sin clases, donde no exista un aparato estatal. El derecho comunista considera como sus bases jurídicas las normas del derecho objetivo. ABD

## **DERECHOS POLITICOS**

Derecho a votar, ocupar cargos públicos, actuar como jurados, etc., así como las garantías jurídicas que en una democracia protegen a todas las personas contra los ataques a las libertades personales (de residencia, desplazamiento, posesión, etc.), bien por parte de los agentes del Estado o de las masas. Tales derechos protegen también el de defensa, garantizando un juicio legal, e impiden la discriminación por raza, religión o nacionalidad. Forman el *bill* o declaración de derechos. También se les denomina derechos civiles. JG

## **DESARROLLISMO**

El concepto es un tanto oscuro, posiblemente hace referencia a la interpretación que sobre el desarrollo realizó la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) en la década de los cincuentas, cuando en esa época el organismo se avocó al estudio intensivo sobre los países latinoamericanos con el propósito de programar su futuro desarrollo económico.

Al respecto uno de los exponentes de las teorías e ideas Cepalinas señalaba que “hay alguna confusión entre el concepto de programas de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. En virtud de su neutralidad la programación no lleva en su esencia ningún fin último implícito. Se puede programar para la libertad o para la esclavitud, para la riqueza o para la miseria, para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de las decisiones económicas”.

“Se podría considerar que el objetivo de la programación es alcanzar el máximo ritmo de crecimiento del producto por habitante”.

“Por lo que el desarrollo se identifica con el crecimiento del producto por habitante siendo este último la esencia del primero”. Así pues desarrollo-crecimiento del producto por habitante; los otros fines vendrán por añadidura.

El desarrollo y la programación tienen una connotación puramente económica.

Cabe señalar que esta concepción ha sufrido modificaciones ulteriores al influjo de la “insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana”, al fracaso en la implantación de programas y a las críticas por la parcialidad del enfoque. Con todo ello la CEPAL ha sido un organismo que ha influido en un buen número de intelectuales latinoamericanos en la búsqueda de opciones teóricas al problema del atraso y la miseria de esta región de América. RVA

## DESARROLLO

No existe un concepto generalmente aceptado de desarrollo. Conforme a Hoogvelt las diversas teorías lo definen como un proceso de crecimiento y cambio de las sociedades que puede ser resultado de: 1) una evolución, 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras, y 3) la acción conscientemente planeada y regulada.

### 1. *Desarrollo como evolución.*

Es un proceso autónomo evolucionario de la organización social y cultural de la sociedad, que se manifiesta a través de una secuencia de etapas con cambios acumulativos, irreversibles y unidireccionales. Dentro de esta corriente pueden incluirse las siguientes variantes:

a) *Teorías de la evolución.* El desarrollo es un proceso de cambio continuo hacia niveles superiores. El crecimiento cuantitativo de la vida social provoca en determinadas etapas, cambios cualitativos hacia el “progreso”.

b) *Teorías de la industrialización y modernización.* Se enfocan sobre los elementos que otros consideran el resultado y no el desarrollo mismo. Las etapas analizadas a diferencia de la noción anterior, no tienen el carácter de superioridad respecto a las anteriores, sino sólo representan estructuras sociales más complejas que son fruto de la diferenciación estructural y de la especialización funcional, lo cual conduce a una interdependencia y cohesión sociales más grandes. De modo que el desarrollo consiste en el carácter “sistémico” creciente de las sociedades, en la mayor “sistematicidad” social. La principal herramienta de análisis utilizada de acuerdo con esta

concepción es el contraste y la confrontación de variables, valores, cualidades y estructuras, opuestas del pasado y del presente, viejas y tradicionales, frente a las nuevas y modernas (sociedad agraria-sociedad industrial, sociedad tradicional-sociedad moderna, etc. ).

Las teorías de la convergencia, que identifican el desarrollo con la industrialización, suponen que todas las sociedades convergen, independientemente de su régimen político-social, en un tipo específico de sociedad, la *sociedad industrial*.

Las teorías de la modernización equiparan el desarrollo con la *sociedad "moderna"* y se basan en el supuesto de que la sociedad constituye un sistema, cuyas partes mantienen una relación de apoyo y compatibilidad recíprocas, de manera que el desarrollo, esto es, el cambio de una sociedad tradicional a una moderna, es resultado de la compatibilidad o incompatibilidad funcional de unas estructuras —económicas, políticas, culturales, etc. —, respecto a otras. Así, el complejo técnico-económico industrial es capaz de generar y difundir los elementos no económicos necesarios para su funcionamiento y proliferación, al mismo tiempo, la introducción de elementos políticos, sociales y culturales compatibles con ese complejo, facilitan la implantación y difusión del mismo. Al efecto, se establecen algunos indicadores del desarrollo: urbanización, alfabetismo, burocratización, etc.

## 2. *El desarrollo como interacción con el desarrollo.*

Las teorías neo-marxistas conciben el desarrollo y el subdesarrollo como un proceso dialéctico, en el cual el occidente se desarrolla porque subdesarrolla al tercer mundo; mientras éste se convierte en subdesarrollado en tanto apoya el desarrollo del capitalismo occidental. Esta relación dialéctica se ha manifestado en tres etapas distintas:

a) *Mercantilismo*. El comercio ultramarino contribuyó a la acumulación de capital de Europa Occidental y fue una de las causas del desarrollo económico europeo; al mismo tiempo tuvo un efecto regresivo en el nivel de evolución social interna de los países hoy subdesarrollados, los cuales sufrieron una marcada declinación demográfica, económica y política.

b) *Colonialismo*. La explotación comercial fue reemplazada por un sistema administrativo diseñado para adaptar la organización socio-económica de la colonia a las necesidades de la metrópoli. Este proceso significó mayor subdesarrollo y la aparición de la llamada "sociedad dual".

c) *Neo-colonialismo*. A la descolonización política siguió la exportación de capitales del centro a la periferia, a través de empresas multinacionales principalmente.



y el deterioro constante de los términos de intercambio entre los países desarrollados y subdesarrollados. Por lo tanto, el subdesarrollo es una forma de capitalismo: el capitalismo dependiente.



El desarrollo es un proceso de crecimiento y cambio conscientemente planeado y regulado.

### 3. *El desarrollo como ideología.*

Consideran al desarrollo como una ingeniería deliberada tanto del crecimiento económico como del cambio social; que el desarrollo es un proceso de crecimiento y cambio conscientemente planeado y regulado y constituye una estrategia, es decir, un conjunto de decisiones económicas, políticas y sociales, que pretenden conseguir un mejoramiento sostenido en las condiciones de vida de las grandes masas de la población. Estas teorías tratan de explicar cómo organizar los recursos para obtener clases específicas de desarrollo en la esfera de la economía, de la construcción nacional, la política, la educación, etc. Desde este punto de vista el desarrollo llega a confundirse con la planeación y proporciona el fundamento de la Administración para el Desarrollo.

Para terminar, en su mayor parte, las teorías del desarrollo se basan en un modo de explicación histórica. Ya sea la teoría de las desigualdades de Marx, confirmada por la teoría de los monopolios y los satélites en cadena de André Gunter Frank, o bien, por el contrario, de las formas de enfoque occidentales sobre los crecimientos atrasados, todos postulan que los procesos históricos iluminan las vías del desarrollo. JG

## **DESARROLLO, Administración para el**

Campo multidisciplinario orientado a mejorar la acción administrativa y fortalecer la planeación y ejecución de los planes de desarrollo.

La administración para el desarrollo parte de los supuestos siguientes:

a) Considera al desarrollo, no como fenómeno espontáneo, sino deliberado y deseado, susceptible de planearse, dirigirse y controlarse mediante sistemas administrativos.

b) Estima la importancia del papel del Estado en la promoción del desarrollo que, de acuerdo con las ideologías oscila entre la planeación central —que sustituye a los mecanismos del mercado—, y la creación de condiciones favorables y estímulos efectivos a la empresa privada, con la acción complementaria por parte del Estado.

c) Concibe a la administración pública como un instrumento para regular el cambio acelerado; de manera que si bien un sistema administrativo es resultado de su contexto político, económico y social, también puede llegar a tener cierta autonomía para ejercer influencia en la modificación de sus propias condiciones.

d) Destaca la necesidad de la planeación para regular el cambio y superar el subdesarrollo.

La administración para el desarrollo tuvo sus orígenes en la identificación de problemas administrativos comunes en las áreas subdesarrolladas, a los cuales se pretendió dar una solución común, a través de la exportación de la teoría y práctica de la administración pública occidental: programas de capacitación, reforma administrativa, servicio civil, creación de institutos de administración pública, tecnología de planeación, organización, finanzas, presupuesto, etc.

En la actualidad, esta tendencia ha sido casi superada por un mayor interés en las diferencias contextuales y en las limitaciones del modelo burocrático. Las nuevas corrientes de la administración para el desarrollo pretenden integrar un enfoque interdisciplinario que sirva de base a un modelo de administración pública contingente a la diversidad de condiciones y variables que determinan el desarrollo.

Según Friero, los objetivos de la teoría de la administración para el desarrollo son: “Proveer un marco teórico inteligible y sistemático, bien articulado y con un nivel adecuado de especificidad, variable según el grado alcanzado por los insumos científicos utilizados, apto para entender y orientar la acción práctica relativa a: morfología del Estado; reorganización gubernamental superior; proceso gubernamental global y procesos intermedios relativos a la formulación de políticas públicas; el “management” de la economía nacional; los mecanismos político-administrativos de activación socioeconómica y cultural con finalidades de desarrollo; los criterios y técnicas relativos al continuo mejoramiento de la eficacia y elevación de la productividad en el sector público”. JG

### **DESARROLLO, Estudios del**

Los estudios del desarrollo son investigaciones interdisciplinarias y multidisciplinarias del desarrollo en las llamadas sociedades subdesarrolladas o en desarrollo. Tales estudios generalmente aceptan el punto de vista de que el desarrollo es un fenómeno multidimensional, en el que los factores económicos, políticos, demográficos, sociales, tecnológicos y culturales todos actúan entre sí. Pueden encontrarse en un país, un área o una región, frecuentemente se orientan hacia los problemas (concentrándose en temas como la planeación, las comunicaciones, la educación técnica, la estabilidad política), aunque algunos estudios del desarrollo son principalmente metodológicos o descriptivos en su orientación. JG

### **DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

El término desarrollo administrativo, es uno de los conceptos más elusivos y discutidos de la teoría de la administración pública. Adquiere diferentes significados según los diversos autores y situaciones. En general, se refiere a la remodelación de los sistemas administrativos en su conjunto, a través de una modificación directa de sus normas y formas. La capacitación, el entrenamiento, la modernización del manejo de los recursos humanos y materiales, así como otros esfuerzos para incrementar el nivel de ejecución general de la burocracia, han constituido las áreas principales de interés del desarrollo administrativo.

#### *Algunas concepciones*

Binder, uno de los autores que mayores esfuerzos han realizado para definir el desarrollo administrativo y su relación con otros tipos de desarrollo, lo concibe en el sentido amplio de permitir una expansión del campo de la actividad gubernamental:

“En los sistemas desarrollados, las actividades políticamente funcionales, requieren de mayor planeación, mejor organización, mayores recursos y ciertas destrezas técnicas. Esta complejidad se manifiesta sobre todo, en la operación y ámbito de los grupos institucionales. La burocracia, así, incrementa su dimensión, su especialización, su división del trabajo y la profesionalización de su personal. Los militares y las fuerzas del orden, también aumentan su capacidad para utilizar la violencia; de manera que estos dos grupos institucionales, incrementan su potencial de control sobre otras estructuras de relaciones de poder”.

Cualquier tipo de desarrollo político, económico, administrativo, puede ocurrir simultáneamente a los demás —según Binder—, o preceder a los otros. A veces, el desarrollo económico antecede al desarrollo administrativo. Sin embargo, el desarrollo administrativo puede allanar el camino al desarrollo político y económico.

Estrechamente relacionado con esta concepción de desarrollo administrativo y en el mismo sentido, existe el concepto de “*modernización administrativa*”, como una mayor habilidad para tratar efectivamente un mayor rango de problemas; un proceso de cambio a través del cual, los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.

De este modo, para Pye es fácil identificar las cualidades de una administración moderna, pues la modernización está claramente asociada con el grado de especificidad de las funciones, con la extensión de normas universales de conducta y con el predominio del sentido de logro o realización en las burocracias.

Ambos autores, coinciden en definir el desarrollo administrativo como la adquisición de rasgos weberianos burocráticos. Estas ideas implícitas en los programas de asistencia técnica a los países subdesarrollados, han originado la transferencia de instituciones y sistemas administrativos, a menudo dogmáticos, en materia de organización, métodos, personal, descentralización, empresas públicas, etc., con base en un diagnóstico de las insuficiencias de la administración pública subdesarrollada respecto al modelo occidental.

En contraste, el subdesarrollo administrativo se define por la ausencia de rasgos weberianos en las burocracias, derivada de las características siguientes:

1. Patrón básico de la administración pública imitado del prevaleciente en su anterior metrópoli y con algunas características accesorias tomadas de otros países.
2. Carencia de fuerza de trabajo calificada para desempeñar las actividades requeridas por los programas de desarrollo.
3. Desviación de los objetivos básicos de desarrollo, hacia valores adscriptivos, intereses personales, corrupción, utilización de puestos públicos para combatir el desempleo, etc.

4. Amplia discrepancia entre la forma y la realidad: inobservancia de la ley, adopción de acuerdos personales extralegales, predominio de las funciones latentes sobre las manifiestas, personalismo en lugar de institucionalidad, etc.

5. Gran poder y autonomía de la burocracia, heredados de su papel como instrumento de dominación colonial y fortalecidos por su mayor grado de organización y capacidad técnica, frente a los grupos políticos, de interés y de los ciudadanos en general.

Una concepción diferente sostiene Riggs, para quien el incremento de la complejidad y dimensión de la burocracia no equivale al desarrollo administrativo. Si la administración implica *responsabilidad* hacia las normas prescritas, el desarrollo administrativo debe suponer algún cambio en la manera en que se ejerce esta responsabilidad. Por otra parte, si el desarrollo trae consigo una *diferenciación estructural*, la burocracia debe asumir funciones distintas respecto a la sociedad, esto es, un cambio del patrón de interdependencia entre las instituciones. En consecuencia, el desarrollo administrativo sólo ocurre si la burocracia llega a ser *más responsable* en la realización de las políticas formuladas por *instituciones externas* a la misma. En este sentido, el desarrollo administrativo es la contraparte inseparable del desarrollo político.

Por el contrario, agrega Riggs, si no existe un sistema de sanciones institucionalizadas, una conducta reforzada por el control social y la socialización, y un nivel de racionalidad que trascienda el ritualismo, internalizados todos en los miembros de las burocracias, el nivel de ejecución no crecerá en efectividad, pese al grado de diferenciación estructural que hayan alcanzado estas mismas burocracias. Por otra parte, continúa Riggs, en tanto que las élites se encuentren exclusivamente en la burocracia, usarán el poder en su propio beneficio, descuidarán la administración, inhibirán sus iniciativas u obstaculizarán el surgimiento de las contra-élites. Si existen élites políticas externas poderosas, capaces de hacer aceptar sus prescripciones a las burocracias y de imponerles sanciones, la efectividad general aumentará. Por eso, la diferencia estructural no sólo debe significar diferenciación ocupacional dentro de las burocracias, sino una nueva relación entre las mismas y el resto de las instituciones políticas. De ahí la imposibilidad de separar el desarrollo administrativo del político.

Finalmente, LaPalombara relaciona el desarrollo administrativo con la *crisis de penetración*, que trae consigo cambios en la ejecución gubernamental y en el funcionamiento del sistema político en conjunto. La crisis de penetración existe cuando una gran proporción de recursos de una nación debe dedicarse a mantener el control territorial y sobre todo, a “penetrar” aspectos de los sisteméis socioculturales que no se han identificado ni participado, o han permanecido inmunes o indiferentes hacia el sistema político. Esta situación crea una reacción en cadena, en la cual, la legitimidad del estado nacional se ve amenazada hasta la crisis. Esto pone a prueba la capacidad

organizativa, técnica y política de la élite gobernante. Por lo tanto, tienen que hacerse adaptaciones institucionales o innovaciones diversas, entre las cuales, los problemas organizativos de la administración pública adquieren relevancia.

El rango de problemas a que se enfrenta el crecimiento de la capacidad de penetración en los países subdesarrollados, no tiene precedentes en la historia occidental, pues requiere tanto de generalistas administrativos como de una amplia gama de especialistas, para afrontar una crisis cuyo manejo parece imposible, dado el caos generado.

Para LaPalombara, no existe un patrón de organización generalizado para manejar la crisis, inclusive el weberiano, ya que ningún patrón de cambio económico, social o político, está inextricablemente ligado, desde el punto de vista empírico, con el tipo ideal de Weber. Es conveniente, concluye LaPalombara, comenzarse a preguntar no qué arreglo estructural existente impide la adaptación al cambio, sino cuál de ellos es más o menos susceptible a tal adaptación.

En síntesis, el contenido del concepto de desarrollo administrativo depende de la concepción de desarrollo en que implícitamente se base, así como del paradigma administrativo que suponga. En la práctica, los esfuerzos para implantar o mejorar programas sustantivos en las áreas de agricultura, salud pública, transporte, educación, etc., han ejercido un mayor impacto en la conformación de las burocracias subdesarrolladas, que aquellos directamente encaminados a promover el desarrollo administrativo, en cualesquiera de sus concepciones. JG

## DESARROLLO DE EJECUTIVOS

Es la aplicación de un esfuerzo planeado para proveer, mantener e incrementar las habilidades de quienes han de formar el grupo directivo, con el fin de que la organización logre más efectivamente sus objetivos.

El desarrollo de ejecutivos implica determinar:

1. *Qué puestos directivos hay en la organización, y cuáles va a haber en un futuro inmediato.* Lo que supone, además de la precisión de las políticas de crecimiento, expansión mejoramiento, etc., la formación de gráficas de organización, actuales y potenciales. La gráfica actual, nos dirá qué puestos ejecutivos tenemos que llenar. Pero si tomamos en cuenta que la técnica de desarrollo de ejecutivos supone tiempo para prepararlos adecuadamente, y que, por lo mismo, debemos comenzar a desarrollar ahora los que habremos de requerir dentro de dos o tres años, necesitaremos tener también una gráfica potencial.

2. *Los requisitos que deben exigirse para que los puestos mencionados se ocupen eficientemente.* Es decir, las cualidades, aptitudes y requisitos en general, que deberán pedirse a quienes hayan de ocupar esos puestos ejecutivos.

3. *Los recursos humanos de que se dispone para llenar esos puestos, y dónde pueden ser buscados.* Este punto implica uno de los problemas más serios en el desarrollo de ejecutivos. Ante todo deberá precisarse si ese elemento va a ser buscado fundamentalmente entre los actuales empleados inferiores, o más bien de fuera.

Para los puestos que se vayan a llenar “de dentro de la empresa”, habrá que fijar en qué niveles deben ser buscados los posibles ejecutivos. Ordinariamente, los niveles administrativos intermedios, de técnicos, etc., serán el principal campo de investigación.

En cuanto al modo de encontrar a las personas aptas, las pruebas de selección pueden orientar sobre quiénes podrán tener esas capacidades. La “calificación técnica de méritos” es la que mejor auxilia para descubrirlos. Pero no tanto la calificación actual, sino la que se haga sobre cualidades potenciales. Las entrevistas periódicas, son otro medio magnífico para descubrir futuros ejecutivos.

4. *Las fechas en que se irá requiriendo llenar esos puestos ejecutivos, y quién, en concreto, es el más apto para ocuparlo.* Este punto parece solucionarse del mejor modo posible con las llamadas “tablas de reemplazo”. Son éstas, una relación de los puestos ejecutivos por orden de su importancia, en la cual se especifica para cada uno de ellos, la persona que los ocupa, la fecha probable en que deba pensarse en su sustitución y dos o tres candidatos —calificados con base en los puntos anteriores—, como los más adecuados para hacer la sustitución.

5. *Cómo deben ser preparados, formados o desarrollados los futuros ejecutivos.* El desarrollo de ejecutivos propiamente dicho supone tres aspectos: adiestramiento, capacitación y formación.

A. *Capacitación.* Pretende dar al candidato elegido, la preparación teórica que requerirá para llenar su futuro puesto con toda eficiencia. Los medios principales suelen ser: cursos formales fuera de la empresa, cursos formales dentro de la empresa, becas, folletos, bibliotecas, etc.

B. *Adiestramiento.* Se trata de dar, ya no los conocimientos teóricos, sino la práctica que es indispensable para que los primeros sean útiles. Como medios principales suelen emplearse: rotación planeada, estudio de casos, encomienda especial de problemas, etc.

C. *Formación.* Muchas veces falla el desarrollo de ejecutivos por que se le limita al aspecto intelectual: capacitación y adiestramiento, siendo que el ejecutivo necesita

también decisión, firmeza, etc. Requiere, por tanto, que los ejecutivos actuales le den una formación personal que le vaya creando un sentimiento de adhesión al organismo. EMD

## **DESARROLLO ECONOMICO**

Es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones y que tiene como resultado la expansión asimismo incesante de la sociedad. También se dice que es un proceso orientado a la expansión constante de la capacidad productiva de un orden social. Es considerado igualmente como un proceso de crecimiento en el ingreso total y per cápita, acompañado de cambios fundamentales en la estructura de la economía. Estos cambios consisten, generalmente, en la importancia creciente de la industria frente a la actividad agrícola; la migración de la fuerza de trabajo del área rural a las zonas industriales urbanas; la menor dependencia de las importaciones de bienes más elaborados y de las exportaciones de materias primas como productos agrícolas y minerales; y en la menor necesidad de inversión externa, debido al aumento de la capacidad para generar el propio crecimiento.

Asociado con este proceso económico existe la tendencia a realizarse reformas importantes de carácter político y social, como cambios en la tenencia de la tierra, mayor democratización del sistema político, etc., aunque no necesariamente estos cambios se producen en forma inevitable.

El principal objetivo del desarrollo económico es elevar el nivel de vida y el bienestar económico de la población. De modo que mientras el crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción y presenta un aspecto casi únicamente técnico, el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones de vida de la colectividad.

Esto explica que las etapas de desarrollo no se correspondan con las de crecimiento. El desarrollo económico no es más que una parte del desarrollo de la sociedad en su totalidad, se inserta pues, dentro de un proyecto político que le da orientación, ya que no constituye un fin en sí mismo. JG

## **DESARROLLO ORGANIZACIONAL (D. O. )**

Es un enfoque de administración, basado en la aplicación de teorías y técnicas de las ciencias del comportamiento a problemas administrativos de orden práctico.



Las aplicaciones del Desarrollo Organizacional, son generalmente conducidas bajo la guía de un consultor, quien trabaja por mejorar la habilidad de la organización y de sus miembros, para responder y solucionar los problemas de un cambio, desarrollando un ambiente de trabajo más colaborativo y mejorando la capacidad de las personas para trabajar en grupo.

#### *Proceso del Desarrollo Organizacional*

El Desarrollo Organizacional, es un proceso único para cada organización; embargo, se pueden delinear algunos de sus aspectos generales para su implantación:

1. Detectar el problema (ver si realmente existe).
2. Definir el problema.
3. Establecer las posibles soluciones.
4. Elegir la solución.
5. Trazar el plan de acción.
6. Con base en la solución dada, prever futuros conflictos.
7. Establecer los mecanismos de retroalimentación.

#### *Tecnología del Desarrollo Organizacional*

La tecnología del desarrollo organizacional consiste en un creciente conjunto de procedimientos técnicos y de métodos provenientes, en primer término, de las ciencias de la conducta. Al contrario de otras técnicas, que propenden a concentrarse en la solución de problemas actuales y específicos, la tecnología del Desarrollo Organizacional se encausa al desarrollo de nuevos conocimientos sobre la organización y nuevas formas de enfrentarse a los problemas y de resolverlos. El meollo consiste en perfeccionar las formas en que los sistemas culturales, técnicos, administrativos y personales actúan entre sí; así como en la manera en que los organismos se vinculan con el medio ambiente externo. La formación de equipos es un ejemplo ilustrativo del número creciente de aplicaciones que se han usado con éxito.

#### *Motivos para aplicar el Desarrollo Organizacional*

Pueden ser de muy diversa índole, por ejemplo:

- a) Preparación y desarrollo sistemático administrativo más competente, con un comportamiento directivo más humanista.

- b) Lograr la integración de un grupo de vendedores especializados o de un equipo de producción altamente tecnificado.
- c) Recuperar la condición de competencia de un mercado determinado, para el cual la empresa no planeó el crecimiento humano y se encuentra incapacitada para abordarlo adecuadamente.
- d) Resolver problemas de actitudes respecto a las diferentes escalas de valores de empleados administrativos y obreros, o dentro de un mismo conjunto de ejecutivos, unos maduros y otros jóvenes, o en una división cuando existe una “imagen distorsionada” de algún departamento clave o cualquier otro tipo de conflicto organizacional.
- e) Simples problemas de despersonalización del trabajo, por ser éste muy arduo o muy especializado y porque esté llevando al individuo a la enajenación total.

*Las Tazones principales que pueden impedir su efectividad son:*

- a) Falta de apoyo de los niveles claves de decisión (dirección); si lo hay, le dará legitimidad.
- b) Los conceptos que se pretenden incorporar a la organización deberán ser congruentes con la filosofía de los directivos existentes en la misma, aunque éste sea uno de los factores que se buscan cambiar; si ésta filosofía es completamente opuesta y contraria a los principios fundamentalmente humanistas del Desarrollo Organizacional, es mejor ni siquiera intentar su aplicación.
- c) Cuando no existe aceptación de parte de todos los elementos del grupo, pueden surgir problemas para la aplicación del Desarrollo Organizacional; esto puede ser causado por apatía, falta de interés o de convencimiento o simplemente por deseos de sabotear un programa de la organización a fin de impedir su progreso y desarrollo.
- d) La implantación del Desarrollo Organizacional, como cualquier otro programa, así como la participación en la decisión, deben ser voluntarios; en caso de existir imposición, seguramente se registrarían reacciones agresivas que impedirían su buen funcionamiento. EMD

## **DESARROLLO POLITICO**

El concepto de desarrollo político se refiere a los efectos que el cambio económico y social acelerado provoca en el orden político de la sociedad, así como el

papel que las instituciones y las fuerzas políticas desempeñan en este proceso de cambio.

El estudio del desarrollo político se orienta, fundamentalmente, a los estados de reciente independencia, sujetos a un proceso de descolonización y al logro de su independencia política plena. Comprende las áreas siguientes de análisis: efectos del cambio económico y social en las instituciones gubernamentales y en los métodos y niveles de participación política; los roles de las élites y los estilos de liderazgo en el subdesarrollo; la búsqueda de igualdad en las relaciones sociales y políticas; la influencia de los militares; las relaciones entre la ideología y el desarrollo; la comunicación política y los medios masivos; la socialización política y el papel de la educación como fuerza de desarrollo; la integración de las minorías; el papel de la burocracia, etc.

### *Antecedentes*

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de descolonización iniciado desde el siglo XIX en América Latina, alcanza su culminación con el surgimiento de las naciones nuevas de Asia y Africa que logran constituirse en estados independientes. Una tarea común une a los países recientemente independizados con aquellos que con anterioridad pudieron desvincularse de su metrópoli: la lucha contra el subdesarrollo, el afán de integrar en forma acelerada un estado soberano dentro de la comunidad internacional en lo externo y frente a los diversos grupos sociales en lo interno, al mismo tiempo que hacer partícipes del bienestar económico y social de manera difusiva, a todos los sectores de la población.

En el ámbito político, el dilema se plantea en los términos de ¿qué sistema político es el más adecuado para el desarrollo? ¿qué efectos tiene el rápido cambio económico y social en la estructura política de la sociedad y cuál es el papel de los sistemas políticos y su influencia en el desarrollo? Toda esta problemática se ha comprendido bajo el rubro general de desarrollo político. La experiencia señala que la transformación de una sociedad tradicional —subdesarrollada—, genera problemas de coordinación y conflictos sociales que tienen que resolverse mediante modificaciones del sistema político o de la relación existente entre este sistema y la sociedad, pues es necesario satisfacer nuevas demandas populares y proporcionar los medios necesarios para que los nuevos grupos, clases y estratos puedan hacerse escuchar y participar en la toma de decisiones políticas fundamentales.

### *Diversas concepciones*

En una primera etapa el desarrollo político se identificó con las instituciones políticas de los países occidentales desarrollados. Es decir, en la medida en que los

sistemas políticos de los países en vías de desarrollo adquirieran las características que definen a los prevalecientes en Francia, Estados Unidos, Inglaterra, etc., por ejemplo, existiría mayor desarrollo político. Obviamente el contexto histórico, económico, social y cultural diferente hizo insostenible esta concepción.

En la actualidad, el desarrollo político se define de diversas maneras. Así, para Diamant significa “la creación de una estructura institucional para resolver una gama más amplia de problemas”. Según Almond, es la “adquisición de nuevas capacidades, en el sentido de orientaciones diferenciadas y roles especializados, que otorguen al sistema político la posibilidad de responder eficientemente y más o menos autónomamente a nuevos rangos de problemas”; por lo que todo sistema político desarrollado debe poseer capacidad para mantener integrada a la población dentro de una comunidad nacional y resolver los conflictos en forma pacífica; capacidad para sobrevivir como estado independiente en la sociedad internacional; capacidad para permitir la participación de los diversos grupos sociales en el planteamiento de demandas y las decisiones políticas; y capacidad para establecer formas de distribución de los costos sociales y de los bienes y servicios producidos por la sociedad entre los diversos estratos, clases y grupos.

Adquirir las características mencionadas implica para Pye, que para alcanzar su desarrollo, los sistemas políticos deben resolver seis tipos de crisis, que en los países hoy desarrollados tuvieron determinada secuencia, pero que en las áreas en vías de desarrollo se presentan de modo simultáneo: la crisis de *identidad*, que significa superar el sentido de pertenencia a una tribu, a un grupo regional y lograr una conciencia nacional; la crisis de *legitimidad*, esto es, que tanto la forma de estado como de gobierno adoptadas, sean aceptadas como legítimas, no espurias, por la población; la crisis de *penetración*, que consiste en llenar el vacío existente entre los gobiernos y las grandes masas; la crisis de *participación*, es decir, hacer posible la participación en el sistema de nuevos grupos, partidos políticos y grupos de presión; la crisis de *integración* la cual es el resultado de cómo se resuelve la penetración, y participación mencionadas y la crisis de *distribución*, que supone cómo se distribuirán los bienes, servicios y valores, mediante la intervención estatal y la protección a los grupos más débiles o ambas.

#### *Algunos enfoques*

Para algunos autores, el desarrollo político es una variable dependiente del grado de industrialización, de la educación, de la urbanización, de los medios masivos de la comunicación utilizados. Son estos últimos factores los que explican el nivel de la participación política, el carácter de los partidos, las formas de movilización, etc. Y conciben al desarrollo político como un “continuum”, o como una serie de etapas.

Como un “continuum”, se analiza el desarrollo político con base en un criterio específico que identifica una o un conjunto de variables y su relación entre ellas. Por ejemplo, la votación en distintas elecciones a través del tiempo y el grado de urbanización correspondiente. Como una serie de etapas se establecen conjuntos de indicadores que identifican y diferencian una determinada situación de otra. Por ejemplo, a una etapa tradicional caracterizada por su condición rural y agraria corresponde un sistema político desarticulado en poderes locales, lealtades tribales o caudillajes regionales; en una etapa transicional, en la cual existe una incipiente industrialización aunque predomine lo rural, la acción política tendrá que involucrar a sectores cada vez mayores de la población; finalmente, en la etapa moderna, urbana e industrial, el sistema político comprenderá a la sociedad en su conjunto, lo mismo que al individuo, al cual proporcionará los medios para una participación definida.

Para otros teóricos, el desarrollo político puede darse a través de cambios dentro del propio sistema, ya sea mediante la modificación del liderazgo que provocará transformaciones en el carácter y contenido de las decisiones políticas, o por medio de alteraciones del propio sistema en su conjunto a través de decisiones parciales o un cambio radical originado por una revolución. Conforme a este enfoque el desarrollo político es una variable independiente capaz de impactar sobre la estructura económica y social. Es decir, el proceso de cambio económico y social puede ser obstaculizado o acelerado por las estructuras políticas, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La relación existente, entre el sistema político y la estructura económica y social es dialéctica por naturaleza: o el sistema político reacciona al estímulo de la transformación económica y social alcanzada, o el cambio del régimen político dentro del mismo sistema económico y social provoca la transformación de este último. Desde este punto de vista, el desarrollo político se produce cuando el grado de diferenciación y especialización social proporciona cierta autonomía a las decisiones políticas, en relación a su contexto económico y social; en consecuencia, el cambio político tiene efectos en los factores que determinan el desarrollo integral de las sociedades, al incrementar la capacidad del sistema político para movilizar los recursos disponibles, resolver los conflictos, mantener integrados a los diversos grupos y conseguir las metas nacionales. JG

## **DESCENTRALIZACION-CENTRALIZACION**

Ambos términos deben concebirse como tendencias opuestas de un mismo continuum, cuyos polos están más allá de los límites de cualquier sistema político existente. La descentralización absoluta supone la desaparición del Estado, en tanto

que la centralización total pondría en peligro la capacidad del Estado para realizar sus funciones.

Sería posible comparar los sistemas políticos midiendo sus posiciones relativas sobre este continuum, lo mismo que caracterizar cualquier sistema político o administrativo determinado en un momento dado, según se mueva hacia uno u otro polo.

Ni la centralización ni la descentralización son términos neutrales, por el contrario, cada uno de ellos está cargado con juicios de valor. De modo que para el liberalismo inglés y norteamericano la centralización es un mal necesario; en contraste, la descentralización constituye un requisito previo para el logro y mantenimiento de una sociedad libre. Por el contrario, en Francia, la doctrina de la unidad del Estado ha contribuido a crear tendencias centralizadoras.

Históricamente, la centralización se asoció a menudo con el crecimiento del absolutismo real, con la expansión de la burocracia y con el deterioro de la autonomía local; en tanto que la descentralización suponía un riesgo para la estabilidad del Estado y para la conservación del poder por sus titulares. En el fondo, la centralización y descentralización parecen corresponder a determinadas etapas de integración nacional: en el principio de la integración nacional se acentúan las tendencias centralizadoras, mientras que cuando ya existe cierta homogeneidad social fundamental es factible permitirse el lujo de un sistema administrativo y de gobierno con cierto número de elementos descentralizadores.

### 1. *Centralización*

Se entiende por centralización la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción. Por ejemplo, la transferencia de atribuciones de las entidades federales al gobierno federal o el retiro de poderes delegados a organismos subordinados.

La centralización tiene por objeto superar intereses personales o regionales, o parroquiales, y controlar la riqueza y el poder necesarios a efecto de establecer estándares generales o nacionales.

Dentro de la teoría política liberal, los Federalistas —Madison, Hamilton y Jay—, resaltaron la importancia de la centralización en el poder ejecutivo y en el nivel federal, con el objeto de instaurar un gobierno fuerte capaz de promover el bienestar nacional. De ahí que el Ejecutivo debía concentrar la jefatura del

Gobierno, del Estado y de la Legislatura; el liderazgo del partido en el poder; la jefatura de las fuerzas armadas y de la administración pública; el poder de nombramiento y remoción de sus colaboradores sin injerencia del Legislativo y ejercer durante un período de mayor duración que el resto de los órganos de elección popular.

Del mismo modo, sobre el supuesto de que un gobierno fuerte tiene mayores posibilidades de promover su desarrollo integral y armónico, los regímenes socialistas establecen sistemas de economía centralizada mediante órganos centrales de planificación. Así, el “centralismo democrático” estriba en “combinar acertadamente la dirección centralizada con la amplia participación de los organismos locales y de todos los trabajadores en el gobierno de la producción social”.

En consecuencia, un gobierno central parece ser el instrumento más apropiado para la realización de políticas racionales en el mundo moderno, dado que ninguna otra unidad política o social dispone de la autoridad y de los recursos necesarios para hacerlo.

A nivel de las organizaciones, la centralización constituye un proceso que permite la acción coordinada del conjunto, ya que hace posible la uniformidad, congruencia y consistencia de las decisiones. Además de que genera un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, pues en las unidades centrales se pueden concentrar especialistas y equipo sofisticado que sirva a todo el organismo y evite duplicación de funciones o carencias de recursos costosos en las dependencias subordinadas. El desarrollo de la tecnología de la información, —computadoras, sistemas de información, telex, teléfono, etc. —, ha agudizado las tendencias centralizadoras y ha hecho realidad una centralización inusitada de la toma de decisiones.

## 2. *Descentralización*

La descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales. Puede ser también política y administrativa. La política, hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa, se refiere a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

### a) *Descentralización política*

Es la dispersión del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político. El Estado Federal es usualmente, la expresión de un Estado des-

centralizado. Puede ser territorial si considera competencias geográficas, o técnica, si delimita campos para cierto tipo de actividades. Se diferencia de la desconcentración porque esta última no modifica las modalidades de ejercicio del poder, sino sólo lo acerca a los gobernados y aún puede reforzar la centralización.

La descentralización política es considerada como un valor fundamental de la vida democrática porque favorece la responsabilidad de las categorías o personas directamente interesadas; aunque se reconoce que en extremo, al fomentar los intereses particulares o locales, puede generar contradicciones con el interés nacional y por lo tanto, con la democracia.

Dentro de la teoría del liberalismo, Jefferson es uno de los más grandes defensores de la descentralización. Sobre el supuesto de que el gobierno debe ser un poder para la libertad, propugna un gobierno “frugal”, mínimo, responsable y sujeto al control democrático, con base en la vida de las comunidades. Lo contrario, un gobierno extenso, con una gran burocracia centralizada, conduce necesariamente a la tiranía. En esta forma, para Jefferson, la administración pública debe regirse por los principios de armonía, simplicidad, flexibilidad al cambio, DESCENTRALIZACIÓN y responsabilidad.

#### b) *Descentralización administrativa*

La descentralización administrativa consiste en la delegación del poder dentro de un marco geográfico. Se puede delegar o no una porción determinada del propio poder, imponer condiciones para el ejercicio del poder delegado e inclusive recuperar éste, pero en la práctica, como el representante puede establecer alianzas entre los grupos administrativos, políticos y económicos locales, generalmente se establecen sistemas de información que permiten al delegante intervenir en los actos de sus agentes y prever y aplicar sanciones a la conducta censurable de éstos. En este sentido, los riesgos inherentes a la delegación de poder, son siempre un obstáculo a la descentralización.

#### i) *Modelos*

Por otra parte, existen dos modelos de descentralización administrativa: El *prefectoral* (Francia), en el cual el gobierno central divide el país en territorios encomendados a un prefecto, quien representa al gobierno en su totalidad y dirige a todos los agentes especializados ubicados dentro de su demarcación, de modo que el prefecto recibe instrucciones del gobierno central, las ajusta a las condiciones locales y las transmite a sus subordinados especializados. El *funcional* (EUA) en



el que cada ministerio o secretaría organiza sus propias delegaciones periféricas, nombra a sus delegados y supervisa directamente la labor de los mismos, sin que exista como intermediario un representante general del gobierno central. Sin embargo, a veces de manera temporal o en períodos críticos suelen nombrarse agentes o comisiones para promover la cooperación y coordinación de las delegaciones ministeriales, adscritas a un determinado territorio.

En la práctica, los sistemas gubernamentales adoptan rasgos mixtos, siempre sobre la base del territorio y la función. A menudo se establece en ambos modelos la participación de los ciudadanos y grupos de presión locales en la toma de decisiones en forma institucionalizada. Además, estos mismos problemas de descentralización se manifiestan a nivel de las delegaciones gubernamentales en los países extranjeros, de tal suerte que se generan problemas de coordinación entre las Embajadas y las delegaciones ministeriales de comercio exterior, finanzas, etc.

#### ii) *Ventajas y desventajas*

Como ventajas de la descentralización se mencionan, entre otras:

*Proximidad.* Los jefes están más próximos al punto donde haya que tomar decisiones. Los retrasos en las decisiones, causados por la necesidad de consultar con las oficinas centrales, se reducen mediante la descentralización administrativa.

*Eficiencia.* Puede aumentarse la eficiencia al aprovechar mejor el tiempo y las aptitudes de los funcionarios. Algunos de los cuales quizás antes hayan eludido la responsabilidad.

*Calidad.* La calidad de las decisiones suele mejorar a medida que su magnitud y complejidad se reducen, y se alivia a los jefes principales del posible exceso de trabajo.

*Ahorro.* La cuantía y gastos de papeleo del personal de las oficinas centrales, así como los costos de coordinación, pueden reducirse.

*Participación.* Existe un grado de mayor “democracia” en la dirección.

*Convencimiento.* Una vez que las decisiones han sido tomadas, nadie trata de sabotearlas.

Como desventajas de la descentralización, se mencionan las siguientes:

*Heterogeneidad.* Falta de uniformidad en las decisiones, para asuntos y condiciones similares o iguales.

*Desperdicio.* Insuficiente aprovechamiento de los especialistas. Frecuentemente se concentran en las oficinas centrales las mejores aptitudes, las mejor pagadas; pero por la descentralización, éstas se aprovechan parcialmente y se menoscaba la eficacia, pues cada unidad puede considerar que ya no necesita utilizar la asesoría de las unidades centrales.

*Escasez.* Falta de equipo apropiado o de funcionarios en el campo de actividad. Mientras las oficinas centrales se consideran responsables directas de los resultados, serán reacios a delegar, haciendo por tanto una descentralización ficticia, lo que acarrea indecisiones en compras de equipo costoso y poca preparación de jefes calificados en la actividad.

### iii) *Factores*

La descentralización no es por sí misma un principio de buena organización. Los siguientes factores pueden servir, a este respecto, como instrumento de análisis para determinar las conveniencias de la descentralización: Magnitud del organismo; tipo de actividad; tendencias económicas y políticas; ideas fundamentales de la administración, personalidad y capacidad de los ejecutivos; naturaleza de las funciones administrativas en particular, etc. EMD.

## **DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa.

Es una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. Es la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión.

### *Propósito*

El propósito fundamental de la desconcentración es hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que el ciudadano venga hacia ella; a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes.

### *Relaciones y diferencias con la centralización, descentralización y la delegación de funciones*

El concepto de la desconcentración es más comprensible cuando se analizan sus relaciones con la centralización, así como sus diferencias con la delegación de facultades o funciones y la descentralización.

#### *a) Centralización y desconcentración*

En la centralización existe unidad funcional, es decir, una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como de decisión; en tal virtud los órganos subalternos o distribuidos territorialmente sólo preparan o tramitan las decisiones. La centralización y la desconcentración tienen en común la existencia de una relación jerárquica entre los órganos que las integran, relación que conserva la administración central respecto a las unidades desconcentradas. Es decir, la creación de órganos con funciones decisorias en una circunscripción territorial determinada, o la atribución de las mismas a los ya existentes, no implica la pérdida de la relación de jerarquía y, en consecuencia, se conservan los poderes del órgano central o de los superiores en cuanto a nombramiento, revocación, sustitución de las decisiones y normatividad de los órganos desconcentrados o subordinados. Los órganos centrales y los desconcentrados están, de esta manera, unificados.

Al lado de esta característica común existen diferencias. Mientras en la centralización la competencia es material, por funciones genéricas que se ejercen en todo el ámbito nacional, la competencia de los órganos desconcentrados es territorial, en tanto únicamente la ejercen en un espacio geográfico determinado.

Por su parte, los órganos centrales son normativos, determinan las políticas, los criterios y las normas y la interpretación de la ley para ellos y para los órganos desconcentrados, correspondiendo a éstos la ejecución de las funciones que tienen conferidas, mismas que están coordinadas y controladas por el órgano central.

#### *b) Descentralización y desconcentración*

La diferencia entre descentralización y desconcentración administrativas radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto

independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica.

c) *Delegación y desconcentración.*

La delegación tienen un origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico-administrativo, en virtud de transferirse las competencias y la responsabilidad además de alterarse la estructura orgánica. El órgano delegado, que no adquiere la titularidad, ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano supremo o delegante; en cambio, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas, que ejerce en un ámbito territorial definido.

Por otra parte, la delegación, por tratarse de un competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aun antes de que intervenga aquel en quien ha delegado la función; en cambio, tratándose de la desconcentración, el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que no podrá el órgano central sustituirse a él, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión.

La atribución de competencia y por tanto de responsabilidad, por tratarse de la titularidad de las funciones, a favor de los órganos desconcentrados, hace que surta efectos ante el público, por ello requiere derivar de una disposición jurídica, única que puede determinar cuál es el órgano competente para resolver en lugar de los órganos centrales; de igual forma, la desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció, es decir, a través de una disposición de orden jurídico.

*Principios de la desconcentración*

1 La normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, es decir, funciones decisorias, no únicamente trámites.

2. La desconcentración debe ser de una facultad decisoria, para efectivamente permitir al ciudadano obtener un servicio, o cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz. La desconcentración de un mero trámite, en lugar de una decisión, puede ser una ayuda al evitar un desplazamiento, sin embargo, no supera la ventaja de un procedimiento realizado por escrito a través del

3. La decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial. Desconcentrar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central, implica un doble esfuerzo para el ciudadano.

4. Se requiere la desconcentración de órganos que cumplan funciones complementarias. En ocasiones las unidades desconcentradas para obtener resultados plausibles necesitan la desconcentración de funciones de otras dependencias y organismos públicos, que complementan o apoyan su actuación, para acercar efectivamente la administración pública al administrado.

5. Se requiere también la desconcentración de las funciones de apoyo, como serían las adquisiciones, la contratación de personal y las asignaciones presupuestales. Si no ocurriese así los recursos no se obtendrían con la oportunidad y calidad necesarias para cumplir con efectividad las funciones desconcentradas.

6. Unidad del órgano desconcentrado. Reproducir en la unidad desconcentrada la organización central, multiplica innecesariamente los órganos, dificulta la coordinación, rompe la unidad, impide establecer apoyos homogéneos a los órganos desconcentrados, y puede reproducir los vicios y el feudalismo de la organización central.

7. La desconcentración requiere una actitud institucional de los órganos centrales y de los desconcentrados, que garantice el respeto a sus respectivas competencias. Por ello, los órganos centrales deben evitar hacer nugatoria la desconcentración, al reabsorber las funciones que han sido desconcentradas o revisar y substituir los actos de los órganos desconcentrados, no sólo por razones de legalidad o de oportunidad, sino por costumbre. En suma, los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias desconcentradas.

Por parte de las unidades desconcentradas también se requiere una actitud institucional que evite se atribuyan funciones normativas de las que carecen; el desacato a este principio llevaría a la anarquía administrativa. EMD

## **DESESTABILIZACIÓN**

Conjunto de acciones destinadas a debilitar la posición de un grupo gobernante, tanto interna como internacionalmente, con miras a su ulterior derrocamiento. Las acciones preferidas son de tipo económico. Se generan crisis artificiales. Se trata de que el pueblo se agite y retire la confianza a los gobernantes. Es un procedimiento que utilizan a menudo las potencias para derrocar a los regímenes satélites que no les son dóciles. ACR



La desestabilización es un conjunto de acciones orientadas a debilitar un grupo gobernante.

## DESNACIONALIZACIÓN

Proceso que consiste —según Jaguaribe— en el traspaso del control real de importantes sectores de una nación, al dominio de otra. Para el proceso de desnacionalización, no tiene importancia que se produzca de derecho y en forma oficial, o como una situación de facto, ya sea de manera deliberada o espontánea. Tampoco importa que los agentes que detentan el dominio sean formalmente ciudadanos de otro país. Lo esencial es que el ejercicio efectivo de control de decisiones sociales fundamentales, y el hecho de que los agentes de control, sean fieles a otra nación o actúen de modo que en la práctica tiendan a favorecerla. Se presenta en tres variedades distintas: económica, cultural y político-militar.

### *Económica*

Está referida al creciente dominio, por las llamadas corporaciones “transnacionales”, de los sectores más estratégicos y dinámicos de las economías de los países dependientes. Existe una considerable disminución de la posición de firmas nacio-

nales privadas, y una neutralización de la capacidad de las empresas públicas para engendrar “entradas” políticas, ya que el hecho de que las firmas privadas extranjeras tengan una mayoría y una posición de dominio en las industrias más estratégicas, les proporciona el control casi exclusivo de la utilización política de los recursos libres producidos en la región.

### *Cultural*

Existe una importación de tecnología ya hecha, proveniente de los países desarrollados, en forma de equipos listos para usar patentes, diseños, fórmulas, y expertos extranjeros. La juventud acude a las universidades extranjeras en busca de conocimientos y de un prestigio que las locales no pueden proporcionarles. Se trata de una pérdida gradual de funcionalidad que afecta a la élite cultural, ya que ésta está imposibilitada de formular e interpretar las creencias de su cultura, de acuerdo con las exigencias de la época y las necesidades de la sociedad en cuestión.

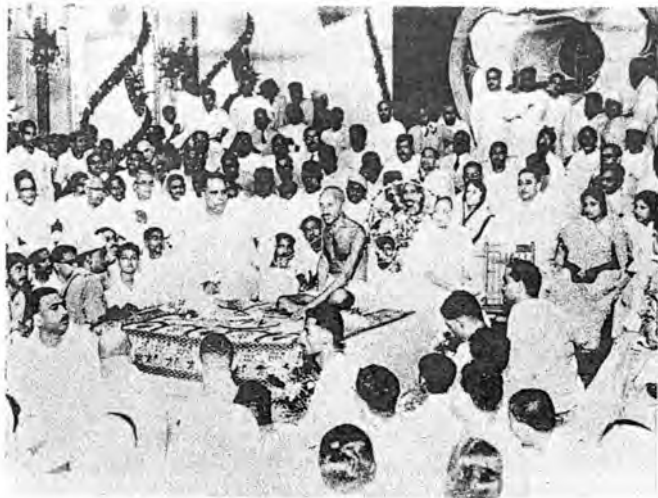
### *Político-Militar*

Se da al respecto un doble proceso: las fuerzas armadas toman y ejercen el gobierno de sus países por medio de la fuerza militar; los militares se ven empujados a depender de una potencia extranjera y a seguir, en sus lincamientos principales, la política y las recomendaciones fijadas por el grupo de intereses del Departamento de Defensa de esa Potencia. Estos dos procesos están relacionados entre sí. La capacidad de los militares para tomar y mantener el poder en sus propios países es sensiblemente acentuada por las posibilidades y apoyo que les presta el sistema de defensa de la potencia en tanto que, la ventaja que para este sistema significa dominar a los militares, es o influir sobre ellos, se amplía en proporciones considerables cuando estos se apoderan de los gobiernos locales. ABD

## **DESOBEDIENCIA CIVIL**

Cualquier acto o proceso de oposición pública a una ley o a una política adoptadas por un gobierno establecido, siempre y cuando la acción sea premeditada, o el autor o autores tengan conciencia de que sus actos son ilegales o de discutible legalidad, y sea llevada a cabo y mantenida para conseguir unos fines sociales concretos, con unos medios limitados y cuidadosamente escogidos. Presupone una norma a la que hay que desobedecer.

La desobediencia puede ser activa o pasiva, según se trate de hacer algo prohibido o de no hacer algo ordenado. La acción u omisión debe ser públicamente proclamada. Se ha intentado justificar la desobediencia civil desde diversas posiciones filosóficas: Libertad individual, derecho natural, compromiso con la no violencia, alienación y la repulsa del Estado. ABD



Gandhi apóstol de la no violencia.

## DESPACHO

El conjunto de asuntos que son atendidos por una autoridad en un día.

También es el escrito que contiene una petición, una comunicación, o una resolución, suscrito por una autoridad.

Se aplica igualmente a la cédula, título o comisión que se da a una persona para un empleo o negocio.

Comunicación recibida por teléfono, telégrafo, teletipo o radio. En este sentido se usa mucho en los medios de comunicación en masa.

En términos militares se designa así al documento que contiene un ascenso. Así se dice que fulano recibió el despacho, o los despachos, de coronel.

En sentido figurado es sinónimo de cartera ministerial. Así se habla del despacho de asuntos exteriores, como equivalente del ministerio de asuntos exteriores.

Y, por último, se llama así a la oficina en que la autoridad atiende los asuntos de su cargo. ACR



## DESPOTISMO

Gobierno político arbitrario, de un sólo hombre y sin ninguna regulación que lo limite; de ordinario se aplica al gobierno en manos de hombres que alcanzaron el poder por la violencia y que se mantienen en él porque continúan empleándola.  
JG

**DEUTSCH KARL W.** (1912- ) Estadounidense.

Obras: *Nacionalismo y Comunicación Social. Los Nervios del Gobierno. Política y Gobierno.*

Uno de los principales teóricos modernos en Ciencia Política. Especialista en los circuitos de “comunicación” en los sistemas políticos nacionales e internacionales.

Deutsch ha aplicado en la Ciencia Política, el uso de la teoría de la información y la cibernética; empero, lo que en realidad ha hecho es el de combinar conjuntos



Karl W. Deutsch, invitado a México en 1976 por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., expone sus conceptos.

de conceptos tomados de Wiener, el especialista del M. I. T. en electrónica neurológica, de Warren S. McCulloch y de Talcott Parsons, mezclándolos en una obra que es sugestiva.

El concepto de “Feedback” se utiliza por ejemplo, para construir un “modelo” que sugiere una buena cantidad de cuestiones interesantes acerca de las funciones del Estado, pero que ayuda muy poco a responderlas. ¿Cuál es la carga que pesa sobre el aparato estatal para la adopción de decisiones? ¿Qué amplitud tiene el hiato (lag) existente entre la aparición de un nuevo reto y la respuesta que el poder dá? ¿Cuál es la eficacia del Estado para predecir los problemas y anticiparse a ellos? Es dudoso que cuestiones tan generales puedan formularse en términos que permitan una respuesta significativa; son interesantes y, sin ningún género de duda, importantes, y quizá quepa considerar como un mérito de la cibernética, el haberlas suscitado. RVA

## DIAGRAMAS

Son representaciones gráficas de datos estadísticos, operaciones, espacios físicos, etc., que se emplean como medio de análisis.

El uso de este término no está claramente definido, pues existe un alto grado de sinonimia con los de “gráfica o gráfico” y “cartas”.

### *Ventajas*

Su utilización, en el estudio de sistemas, es deseable por muchas razones, que pueden resumirse como sigue:

1. Los hechos acerca de las operaciones pueden ser registrados sistemática y compactamente, haciendo posible, de esta manera, obtener una completa comprensión de las entradas del sistema y de los procedimientos relacionados.

2. Tienden a señalar las omisiones y errores, y a mantener el estudio dentro de sus propios límites.

3. Facilitan el análisis.

4. Proveen de una base para la síntesis.

5. Facilitan la explicación y comprensión de nuevas propuestas.

6. Las operaciones presentes y propuestas pueden ser comparadas.

## 1 Diagramas de flujo

Son representaciones simbólicas o pictóricas de un procedimiento administrativo, del cual describen la secuencia e interrelación de sus operaciones, así como las distintas áreas de trabajo que intervienen en su desarrollo. Por su utilidad como medio interpretativo, este tipo de diagramas son los más importantes y los que más se emplean en el área de sistemas.

Debido a su extenso uso y a la necesidad de adaptarlos a la solución de problemas especiales, aparecen en diversas formas y bajo títulos distintos, pero siempre respetando el método básico. Entre los tipos de diagramas de flujo más importantes están:

### 1.1 Diagrama de flujo del proceso o fluxograma de método

*Uso.* Se emplea para identificar y estudiar detalladamente los pasos de un proceso, a fin de determinar cuales de ellos pueden ser eliminados, cambiados de secuencia, combinados, simplificados o subdivididos, y así aumentar la eficiencia de dicho proceso. Aunque un diagrama de este tipo puede ser preparado para un proceso completo que incluya a varios departamentos, su aplicación es aconsejable en el análisis de procedimientos relativamente simples o que involucren un flujo de trabajo único; de hecho son usados preferentemente para seguir el flujo de un sólo documento o un sólo trabajo. En caso de que las copias de un documento sean distribuidas o que documentos adicionales sean generados durante el proceso, los flujos de cada uno no se mostrarán en el mismo diagrama, sino en tantos adicionales como sean necesarios.

*Contenido.* Muestra de manera simple y concisa todos los elementos de un trabajo; los clasifica, según la naturaleza de cada uno de ellos, en: operación, transporte, inspección, demora y almacenamiento o archivo; distingue los productivos (operación) de los no productivos (el resto), y presenta información sobre tiempo y distancia recorrida en cada paso del proceso. A efecto de disminuir el esfuerzo, la distancia y el tiempo requeridos por el proceso, el análisis se orienta a eliminar los elementos no productivos y a cuestionar los productivos.

*Mecánica.* Se construye sobre una hoja que señala en el encabezado las características del trabajo a analizar, así como los datos generales del analista. A continuación se detallan, en renglones subsecuentes para cada una de las actividades del proceso, las características siguientes: número progresivo; tipo, señalando el símbolo correspondiente; descripción; distancia recorrida en caso de transporte; y tiempo.

## DIAGRAMA DE FLUJO DE PROCESO

ACTIVIDAD	TRAZADA POR				FECHA				
UNIDAD DE LA ORGANIZACIÓN	APROBADA POR				FECHA				
DETALLES DEL METODO ACTUAL (Pregunta)	PASO N.º	O	T	I	D	A	M	MIN.	OBSERVACION
MENSAJERO RECIBE CORREO		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			
		○	⇒	□	D	▽			

### RESUMEN

	ACTUAL		DIFERENCIA		PROPUESTA	
	NO	TIEM.	NO	TIEM.	NO	TIEM.
○ OPERACION						
⇒ TRANSPORTES						
□ INSPECCIONES						
D DEMORAS						
▽ ALMACENAMIENTO						
DISTANCIA RECORRIDA						

Página \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

FEB 68

### 1. 2. Diagrama "Símbólico"

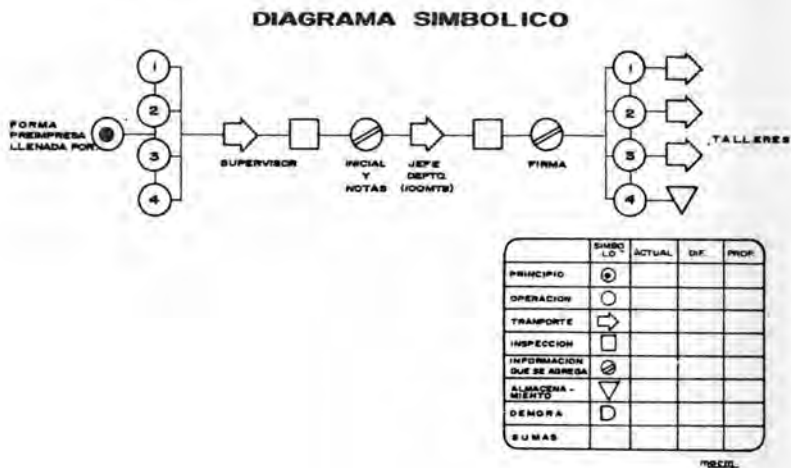
*Uso.* Se emplea preferentemente para hacer más ágil tanto la descripción como la interpretación de un procedimiento, pues el empleo de símbolos convencionales que identifican una determinada operación, simplifica la escritura y la lectura de las mismas.

*Contenido.* Muestran, a través de figuras convencionales, la secuencia e interrelación de las operaciones de un proceso, así como las áreas que participan en su ejecución. Los símbolos empleados permiten visualizar rápidamente la frecuencia de determinadas operaciones, y al igual que en los diagramas de flujo del proceso, precisar cuales pueden ser eliminadas, cambiadas de secuencia, combinadas, simplificadas o subdivididas. El análisis que se efectúa con este tipo de diagramas es vincular al que se efectúa con los de "flujo del proceso".

*Mecánica.* Se elabora en una hoja en blanco, sobre la cual se señalan, iniciando en la parte superior izquierda y desplazándose a la derecha o hacia abajo —en caso de acciones simultáneas—, las operaciones que integran un proceso, mismas que se

unen a través de líneas. Además de los símbolos, se anota, brevemente, la acción realizada o la unidad de trabajo que interviene.

Se emplean en este diagrama, símbolos idénticos o similares a los usados en los diagramas de flujo del proceso, adoptando los cinco clásicos y añadiendo otros como se muestra en la figura.



### 1. 3. Diagramas de procesamiento de datos

Tienen el propósito de representar las operaciones mecanizadas, tanto las que se realizan dentro de la unidad de proceso de las máquinas como fuera de ellas; ya sea que se empleen equipos de registro directo como computadoras electrónicas.

#### 1. 3. 1. Diagramas de flujo Operacional

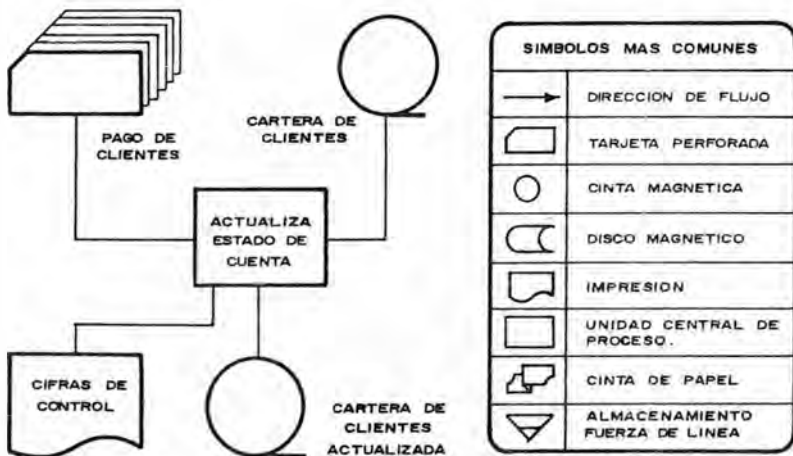
*Uso.* Se emplean, inicialmente, para el diseño de un sistema de procesamiento de datos; ya que permiten apreciar la secuencia de los pasos que lo integran y definir

las características de los programas computacionales que han de elaborarse. Posteriormente, constituyen una rápida descripción del proceso, por lo que son utilizados en el análisis para efectuar adiciones, mejoras o adaptaciones; de igual manera son una insustituible herramienta que guía a los operadores del equipo en la ejecución del proceso.

*Contenido.* Muestra las distintas operaciones que se efectúen fuera del equipo que se usa en un proceso mecanizado, tales como: características y manejo de archivos, productos que se obtienen, programas computacionales que se emplean, etc.

*Mecánica.* Se construye en una hoja en blanco, iniciando en la parte superior y descendiendo conforme avanza el proceso. La simbología especial que se emplea representa, primeramente, el o los archivos de entrada, los que se unen por medio de líneas a la figura que significa el programa computacional o las operaciones que lleva a cabo el equipo, y partiendo de este último símbolo hacia fuera, los productos que de él se obtienen. Estos pasos pueden repetirse tantas veces lo requiera el sistema, considerando las salidas del proceso, como entrada a una nueva serie de operaciones del equipo.

## DIAGRAMA DE FLUJO OPERACIONAL



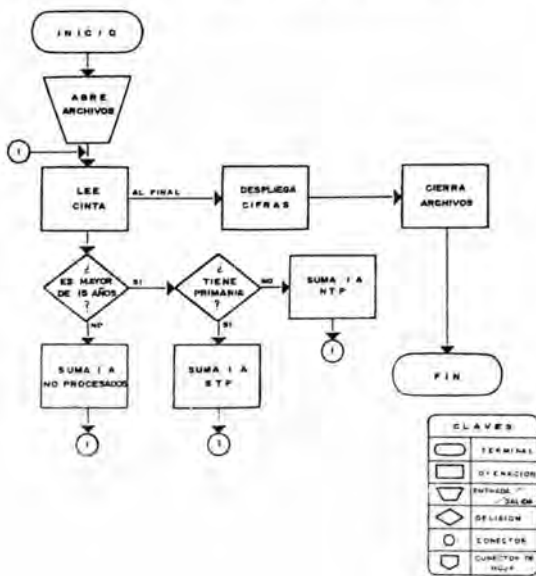
### 1. 3. 2. Diagramas lógicos o de bloque

*Uso.* Se utilizan como ayuda en la elaboración de programas para computadora, ya que permiten al analista o programador, representar los pasos que deben ser ejecutados por la unidad central de proceso para el manejo de un problema en particular. Asimismo, se emplean como guía para la depuración y actualización del programa que representan.

*Contenido.* Representan, mediante símbolos y textos, la secuencia de las operaciones que tienen lugar dentro del computador electrónico. En estos diagramas las acciones más comunes son el procesamiento, que se simboliza con un rectángulo, y la decisión, representada como un rombo.

*Mecánica.* Consta de tres partes fundamentales: la entrada o rutina de arranque; el desarrollo o procedimiento central; y la salida o paro de la rutina. Se elabora en hojas en blanco, iniciando regularmente en la parte superior y desplazándose hacia abajo. Si por razones de espacio, o de lógica del proceso, es necesario suspender una rutina del diagrama, ésta puede continuar en la misma hoja o en otra por separado, utilizando para ello un "conector de hoja" o "uno de fuera de hoja".

#### DIAGRAMA LOGICO O DE BLOQUE



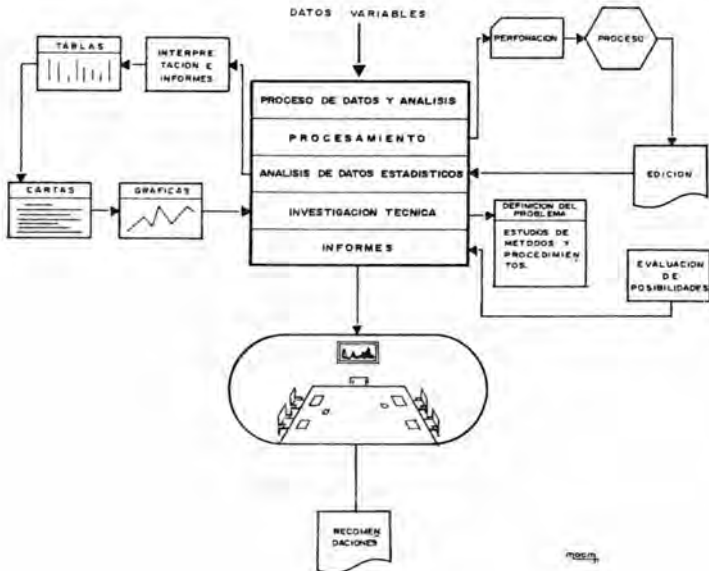
#### 1. 4. Diagrama "esquemático"

*Uso.* Aun cuando se usa poco en el análisis de sistemas, se emplea mucho en su presentación. Dar a conocer un nuevo sistema de procedimiento a personas que no están familiarizadas con él es algo que debe manejarse con cuidado, por lo cual es necesario evitar que el auditorio llegue a preocuparse indebidamente en los detalles, a fin de que concentre su atención en los principios más importantes de la propuesta. Este tipo de diagramas cumple exitosamente con este propósito.

*Contenido.* Presenta, de manera considerablemente más sencilla que los otros tipos de diagramas, los puntos más importantes de un procedimiento. El uso de figuras, más que de símbolos, ayuda a acentuar y describir ideas importantes y facilitar así la comprensión de conceptos centrales.

*Mecánica.* Estos diagramas pueden construirse empleando reducciones de las formas que van a describirse, fotografías de los elementos que intervienen en el desarrollo del proceso, etc. Es valioso el empleo de líneas o cintas de colores. Asimismo, se venden en papelerías figuras de distintos tipos que ayudan grandemente en la elaboración de estos diagramas.

#### DIAGRAMA ESQUEMATICO





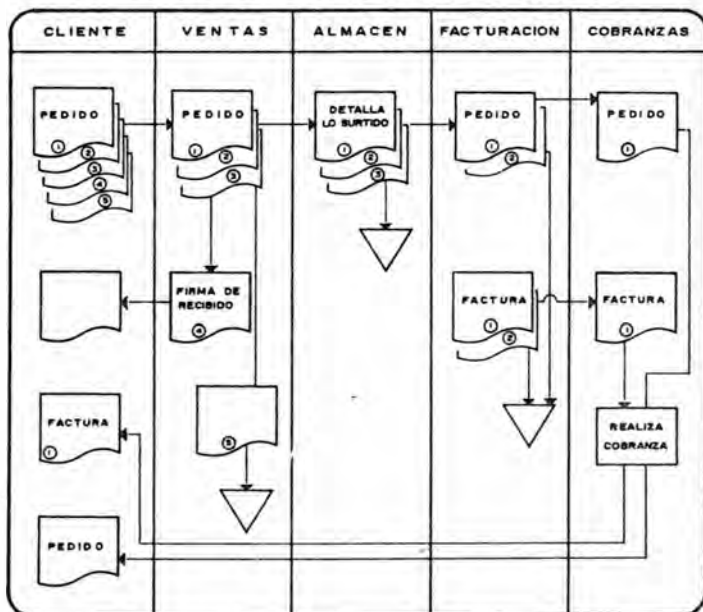
### 1.5. Diagrama de distribución de formas o fluxograma de forma

*Uso.* Se emplean para determinar las copias ó archivos innecesarios, las distribuciones no autorizadas o no requeridas, y en algunos casos, para racionalizar las operaciones que se efectúan en el proceso de las formas.

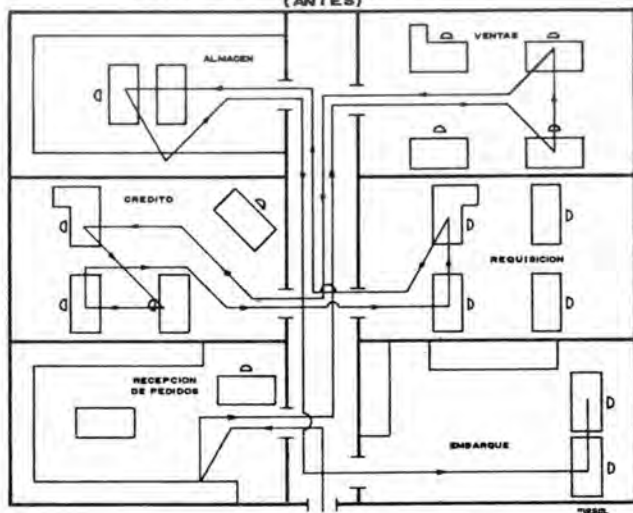
*Contenido.* Representan la distribución que se hace de una forma y de sus copias, entre las distintas personas o áreas de trabajo que intervienen en su proceso; y, en algunos casos, según la adaptación que se haga a este diagrama, permiten conocer también las operaciones que se realizan sobre las formas. El análisis consiste en cuestionar el número, secuencia y distribución de las formas, a fin de eliminar copias y archivos mediante la unificación y combinación de procedimientos.

*Mecánica.* Se realiza sobre una hoja en la que se consideran tantas columnas como personas o unidades administrativas intervienen en el proceso de la forma o formas sujetas a análisis. Las formas se representan inicialmente en el lado izquierdo de la gráfica, por lo común en la columna que corresponde a la unidad o persona que inicia el proceso, y señalando en progresión horizontal los distintos destinatarios de la forma y de sus copias.

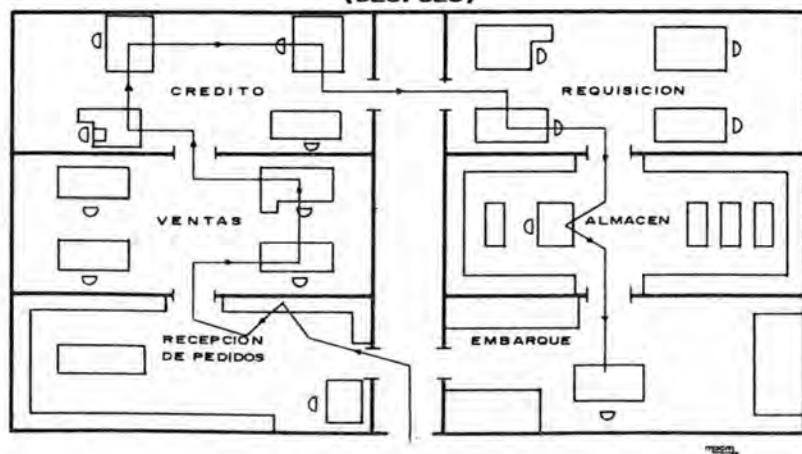
#### DIAGRAMA DE DISTRIBUCION DE FORMAS



**DIAGRAMA DE MOVIMIENTO O  
FLUXOGRAMA ARQUITECTONICO  
(ANTES)**



**DIAGRAMA DE MOVIMIENTO O  
FLUXOGRAMA ARQUITECTONICO  
(DESPUES)**



### 1. 6. *Diagrama de movimiento o fluxograma arquitectónico*

*Uso.* Se utiliza para analizar y mejorar la distribución física de la oficina; reducir distancias de recorrido y por lo tanto tiempo y esfuerzo; determinar a través de una variante de este diagrama (“accesibilidad a registros”) el mejor lugar para el archivo de documentos, etc.

*Contenido.* Representa los desplazamientos que una persona o un objeto —forma, expediente, etc. — realiza en la ejecución de un trabajo, relacionando dichos movimientos al tamaño y disposición de un espacio físico, normalmente una oficina. El análisis consiste en determinar la ubicación de los puestos conforme al flujo del trabajo, a efecto de reducir las distancias de recorrido.

*Mecánica.* Es una combinación de las gráficas de flujo y de disposición del espacio. Se trata primero este último y se superponen líneas que representan el movimiento de las personas o de los papeles en la ejecución de un trabajo.

### 2 *Diagramas de ciclo de movimiento*

El microanálisis de las operaciones, que ha demostrado su utilidad en los métodos fabriles de estudio del tiempo, todavía no se ha aplicado en forma muy extensa al trabajo de sistemas administrativos. El terreno ideal para tal estudio, sería una operación de oficina en la cual un gran número de empleados estuvieran desempeñando trabajos idénticos y usando máquinas iguales; sin embargo, más que tratar de perfeccionar los movimientos de las personas que realizaran ese trabajo, lo más conveniente sería introducir la aplicación de equipos de procesamiento electrónico de datos.




Por lo anterior, el empleo de este tipo de diagramas se orienta preferentemente a las actividades de producción. Entre los diagramas de mayor uso se encuentran: la gráfica de *mano derecha y mano izquierda*, que se utiliza para analizar detalladamente lo que ejecuta cada mano durante una operación; y la gráfica de *movimiento simultáneo*, la que permite un análisis más minucioso del mismo trabajo. Ambas gráficas son el resultado del uso de un reloj interruptor, de un reloj filmico o de un tablero centellante. En estas gráficas se utilizan las claves y símbolos Therblig, así como muchos de los símbolos de los diagramas de flujo del proceso.

## CUADRO DE LAS MANOS DERECHA E IZQUIERDA

	MANO IZQUIERDA	DIRECCION	OPERAC.	TRAMPER	DETENER	DEBORA	OPERAC.	TRAMPER	DETENER	DEBORA	DIRECCION	MANO DERECHA
VEINTE PRINCIPIOS			O	↘	↘	↘	1	O	↘	↘	↘	
1) EMPEZAR MOVIMIENTO			O	↘	↘	↘	2	O	↘	↘	↘	
2) DETENER MOVIMIENTO			O	↘	↘	↘	3	O	↘	↘	↘	
3) DIRECCION OPUESTA SIMETRICA			O	↘	↘	↘	4	O	↘	↘	↘	
19) CONTROLES DE MAQUINA			O	↘	↘	↘	19	O	↘	↘	↘	
20) SENTIDOS O DE PIE			O	↘	↘	↘	20	O	↘	↘	↘	
21) SITUACION DE TRABAJO			O	↘	↘	↘	21	O	↘	↘	↘	

masm.

## MOVIMIENTO SIMULTANEO

OPERACION _____		METODO: ACTUAL _____		PROPUESTO _____		
OPERADOR _____		ANALISTA _____				
LUGAR _____		FECHA _____		HOJA _____ DE _____		
MANO IZQUIERDA	SIMBOLO	TIEMPO	LECTURA MEDIDA	TIEMPO	SIMBOLO	MANO DERECHA
LLEVA EL ENSAMBLE A SU PROCESO	TL 	21	[Hatched Area]	18	TE 	ALCANZA PARTE SEGUNDA PARTE
DETIENE PROCESO	H 	12	[Hatched Area]			

\* SIMBOLOS THERBLING.

masm.

## DIAGRAMA DE MOVIMIENTO SIMULTANEO

SUMARIO POR...PIEZA	ACTUAL		PROPUESTO		DIFERENCIA	
	MI	MD	MI	MD	MI	MD
○ OPERACION						
→ TRANSP.						
▽ DETENER						
D DEMORAS						
T O T A L						
DISTANCIA						

OPERACION \_\_\_\_\_

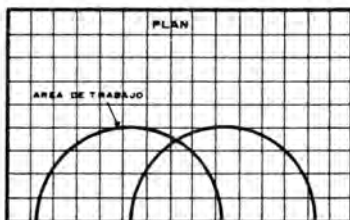
METODO

 ACTUAL PROPUESTO

} OPERADOR \_\_\_\_\_

CUADRO POR \_\_\_\_\_ FECHA \_\_\_\_\_

BOCETO DE LAS PARTES



7/25/20

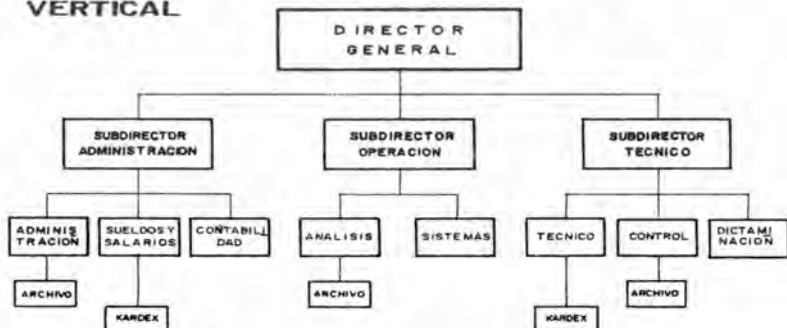
### 3. Organograma u organigrama

Conocidos también como “cartas o gráficas de organización”. Consisten en un cierto número de símbolos —rectángulos, rombos, círculos, etc.— que representan personas, puestos o unidades organizativas, los cuales están conectados por medio de líneas, que significan relaciones de autoridad y responsabilidad.

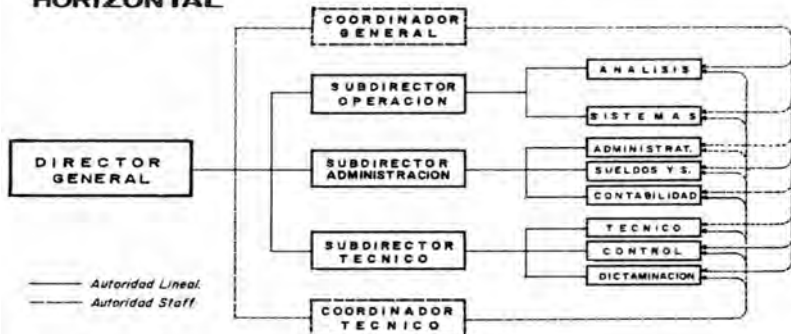
Estas gráficas revelan, primordialmente, la división de funciones, los niveles jerárquicos, las líneas de autoridad y responsabilidad, los canales formales de la comunicación y la naturaleza lineal o de asesoría de la unidad.

## ORGANOGRAMAS

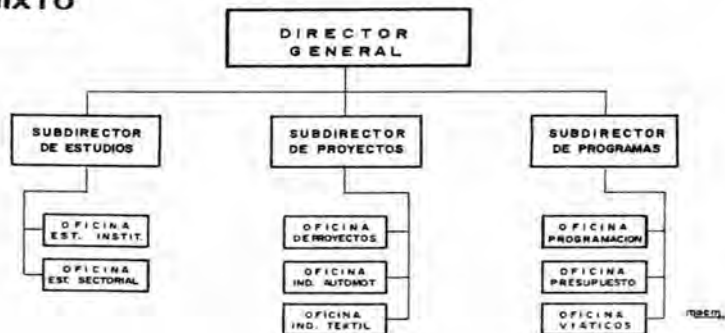
## VERTICAL



## HORIZONTAL

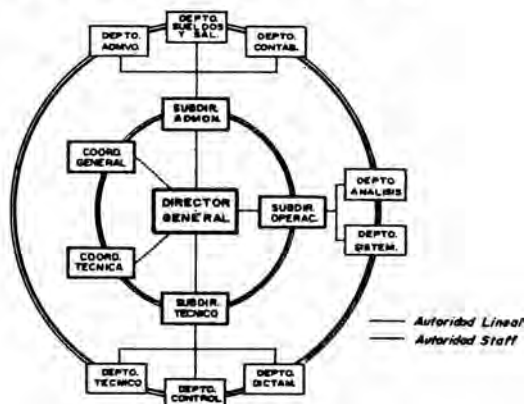


## MIXTO

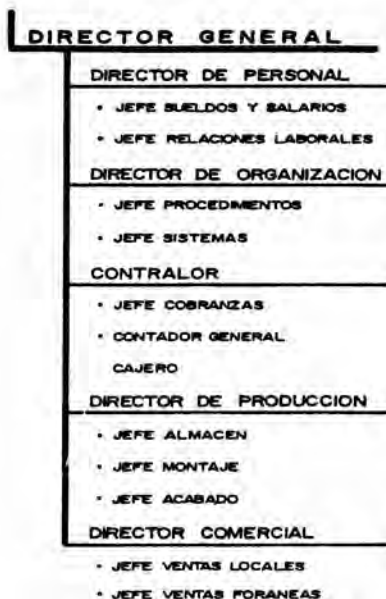


## ORGANOGRAMAS

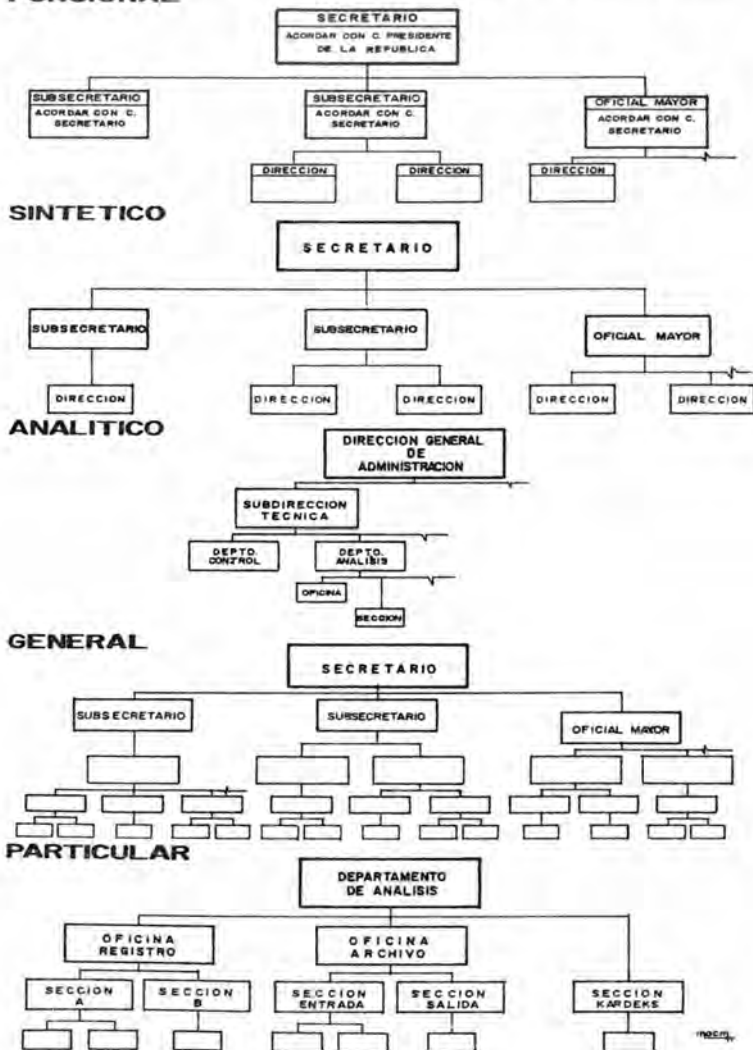
## CIRCULAR



## ESCALAR



## ORGANOGRAMAS CLASIFICADOS POR SU CONTENIDO FUNCIONAL





Por su forma, los organogramas pueden ser: *verticales*, en los que el puesto de mayor jerarquía se representa en el nivel superior; *horizontales*, que señalan el nivel máximo a la izquierda y los demás niveles sucesivamente hacia la derecha; *circulares*, cuyo centro corresponde a la autoridad máxima, y a cuyo derredor se trazan círculos concéntricos, cada uno de los cuales constituye un nivel jerárquico; *escalar*, consiste en señalar con diferentes distancias al extremo izquierdo del organograma, los diversos niveles jerárquicos, ayudándose de líneas que señalen márgenes; *mixtos*, en cuya elaboración se aplican dos o más tipos de los anteriores, por ejemplo, pueden señalarse los puestos de mayor jerarquía en forma horizontal, y cada una de sus unidades subordinadas de manera vertical.

Por su contenido, los organogramas pueden ser, entre otros: *funcionales*, en los que además de señalar los distintos puestos de la organización, se apuntan las funciones que corresponden a cada uno de ellos; *sintéticos*, que señalan solamente los puestos de mayor jerarquía; *analíticos*, los cuales comprenden todos y cada uno de los puestos de la organización; *generales*, aquellos que describen a la entidad en su conjunto; *particulares*, los que reflejan la estructura de alguna parte de la organización.

#### 4. *Carta de responsabilidad lineal (LRC)*

*Uso.* Es de gran utilidad como medio de control e instrucción. Se usa como complemento o sustituto de los manuales de organización. Es útil para detectar la duplicación y traslape de funciones, vacíos de responsabilidad, puntos de control y responsabilidad, balance del trabajo, etc. Asimismo, facilita la auditoría administrativa y la comparación y el análisis de las unidades de organización y funcionamiento similares.

*Contenido.* Representa por medio de un símbolo clave convencional, el grado de responsabilidad que tiene una persona en la ejecución de una tarea. Muestra, de manera concisa, una gran cantidad de información asentada con anterioridad en los manuales de organización.

*Mecánica.* Los campos de operación o las actividades aparecen listadas verticalmente en el lado izquierdo de la gráfica. Se asigna una columna en el lado derecho a cada individuo con cualquier grado de responsabilidad en la ejecución de un trabajo. En la intersección de cada empleado con la ejecución de un trabajo se señala su responsabilidad, si es que la tiene. Como una variante, los signos convencionales pueden ser sustituidos por una clave más sencilla.

#### 5. *Cartas de distribución del trabajo*

También llamada “carta de correlación de trabajo” y “carta de análisis de actividades”.

### CARTA DE RESPONSABILIDAD LINEAL (LRC)

	DIRECTOR GENERAL PRODUCCION																											
	INGENIERIA PRODUCCION										AREA INDUSTRIAL					AREA PRODUCCION												
	JEFE PRODUCTOS		ANALISTA		ANALISTA		ANALISTA		ANALISTA		JEFE INDUSTRIAS		ANALISTA		ANALISTA		ANALISTA		JEFE		JEFE		ANALISTA		COORDINADOR M/M		ESTIMADOR M/M	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z		
PROCEDIMIENTO ACTUAL	1																											
PREPARA OPERACIONES PRELIMINARES (Preguntas)	2	⊗	○			○			▨					▨				▨	▨	▨							▨	
PREPARA OPERACIONES DEFINITIVAS (Ordenes)	3	⊗	○			○				▨	▨	▨	▨	▨				▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨		▨	
DETERMINAR COSTOS HORAS/HOMBRE	4	⊗	○			○			▨	▨	▨	▨	▨	▨				▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨		▨	
ANOTAR DIFERENCIAS DE OPINION	5	⊗	○			○			▨	▨	▨	▨	▨	▨				▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨		▨	
	6																											
		TOTAL ETAPAS																								42		

	Trabajo Personal		Supervisión General		Supervisión Especializada		Asesoramiento		Asesoramiento		Permisos Administrativos		Permisos Especiales		Permisos Especiales
--	------------------	--	---------------------	--	---------------------------	--	---------------	--	---------------	--	--------------------------	--	---------------------	--	---------------------

### CARTA DE DISTRIBUCION DEL TRABAJO

ACTIVIDAD	TOTAL HOMBRES	DIRECTOR GENERAL	SUBDIRECTOR	JEFE DEPTO.	COORDINADOR	JEFE DE PROYECTO	ANALISTA
PLANEACION DEL ESTUDIO	8	POLITICAS Y AUTORIZACION	SUPERVISA ESTUDIA	COORDINA METODOLOGIA	COORDINA DISEÑO	DISEÑO Y ADECUA	10
RECOPILACION DE DATOS	46	SUPERVISA METODOLOGIA	SUPERVISA METODOS	COORDINA PROCESO	SUPERVISA PROCESO	RECOPILA Y VERIFICA	20
ANALISIS DE LOS DATOS	45	SUPERVISA ADECUACION	SUPERVISA ANALISIS	COORDINA SUPERVISA	REVISIA Y COORDINA	VERIFICA ANALISIS	18
IMPLANTACION	40	AUTORIZA	VISTO BUENO	SUPERVISA PROCESO	COORDINA IMPLANTACION	VERIFICA Y COADYUNA	20
EVALUACION	28	FORMULA PROPUESTO	SUPERVISA PROCESO	REVISIA Y COORDINA PROCESO	CONTROLA PROCESO	EVALUA Y VERIFICA	8
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>						<b>66</b>

*Uso.* La gráfica de la distribución del trabajo sirve para dos propósitos útiles: al análisis y el costeo. En el análisis, la gráfica ayuda señalando una mala distribución de las cargas de trabajo, falta de especialización de funciones, mal aprovechamiento de las habilidades particulares y duplicación de funciones. En el cálculo de los costos sirve de base para determinar el costo promedio por actividad y el costo total. Esto se obtiene aplicando el importe del salario de cada empleado y sacando el tanto por ciento que corresponde a cada actividad.

*Contenido.* Señala todas las labores que se realizan en una unidad administrativa; la división del trabajo existente; quienes desempeñan las distintas actividades; así como el tiempo necesario para la ejecución. Este diagrama responde: ¿Qué es lo que se hace? ¿Quién lo lleva a cabo?, y ¿cuánto tiempo se necesita para hacerlo?

*Mecánica.* A fin de preparar una gráfica de distribución del trabajo, se hace necesario examinar la labor desde dos puntos de vista: general, para poner de relieve las principales actividades de la unidad administrativa; y parcial, para descubrir al detalle las tareas individuales que implica la ejecución de esas actividades principales.

En el primer caso debe elaborarse una lista de actividades, y en el segundo, una lista de tareas.

5. 1. *Lista de actividades.* Es un inventario de los asuntos más importantes que se llevan a cabo dentro de una unidad de trabajo. Se consignan en ella sólo las principales. Generalmente conviene formular por separado una “lista de actividades varias” en la que se agrupan todas aquellas funciones desempeñadas que no contribuyen directamente a la realización de las actividades principales.

5. 2. *Lista de tareas.* Son preparadas por cada empleado; se consigna en ellas las tareas semanales y el tiempo empleado en la ejecución de cada una de ellas. En la parte superior se indica el salario del empleado, así como la denominación de su trabajo.

Estas listas constituyen la fuente básica de información, a partir de las cuales se formula el diagrama de distribución de trabajo; el cual consiste de una columna a la izquierda donde se anotan las actividades por orden de importancia decreciente; en el lado derecho hay columnas individuales para cada uno de los empleados de la unidad. Debajo del nombre de cada empleado se describen las tareas individuales pertenecientes a cada actividad. Se anota el tiempo que se dedica a cada tarea, por lo general en horas por semana o mes y alternativamente en porcentajes de tiempo total.



ceso que resulta de la lucha o de la antítesis de dos principios, de los momentos o de dos actividades, cualesquiera que sean. Pero se trata, según se ve, de una caracterización tan genérica que llega a no tener significado alguno, ni histórico ni orientador. El problema histórico es más bien el de individualizar claramente los significados fundamentales y las múltiples y dispares relaciones que cruzan entre ellos. JG

## DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

Separación de las funciones gubernamentales en dos campos distintos: la *política*, considerada como el proceso de decisión valorativa —sujeto al procedimiento democrático— y la *administración*, concebida como ejecución técnica de la política, basada en los hechos y encaminada al logro de la eficiencia.

Esta concepción dominó los primeros treinta años del desarrollo de la administración pública como disciplina a partir de Woodrow Wilson (1887); fue adoptada por Frank Goodnow en su libro “Política y Administración” (1900), y constituyó un concepto central en el primer texto sistemático sobre administración pública, escrito por Leonard D. White (1926).

Conforme a la dicotomía política-administración, esta última manifiesta los siguientes rasgos: a) Su valor fundamental es la eficiencia, como relación de medios a fines. b) Constituye una actividad técnico-instrumental. c) Requiere de neutralidad política e imparcialidad, a efecto de preservar su racionalidad. d) Su campo de actividad se identifica con la rama ejecutiva del gobierno. e) Se refiere exclusivamente a los hechos, mientras los valores los reserva para la política.

En su momento, la dicotomía política-administración fue aceptada como auto-evidente y deseable; sin embargo, la teoría y práctica posteriores han demostrado su ingenuidad. Las corrientes contemporáneas reconocen la imposibilidad de separar la política y la administración pública. JG

## DICTADURA

Control ilimitado del poder estatal por parte de un individuo, una camarilla o un grupo pequeño. Puede significar no sólo el principio por el que se rige un sistema político, sino también una ideología que inspira una forma de vida y una expresión normativa del comportamiento político.

Presenta las siguientes características:

- 1) Exclusivismo y arbitrariedad en el ejercicio del poder.
- 2) Supresión o limitación de los vínculos jurídicos del poder político.

- 3) Eliminación o restricción sustancial de las libertades civiles.
- 4) Agresividad e impulsividad en la adopción de decisiones.
- 5) Empleos de métodos despóticos de control político y social.

Entre las causas principales del establecimiento de un régimen dictatorial figuran sin duda la ineffectividad de la democracia y su debilidad interna. Se ha comprobado que las tensiones sociales y las crisis económicas, junto con el desgaste del orden constitucional y el desarrollo de grupos de poder antidemocráticos, condiciona la aparición de los regímenes dictatoriales.

#### **Tipos de dictadura:**

1) *Gobierno despótico unipersonal.* Suele ser breve y lo ejerce un déspota sin escrúpulos morales, pero capaz de decisiones audaces. Tiene una estabilidad precaria, ya que no está apoyado en una organización fuerte; por lo general sólo lo respaldan grupos de conspiradores, facciones políticas, camarillas o grupos militares.

2) *Régimen apoyado en élites.* Su rasgo más importante, ya sea un hombre o un grupo el que gobierne, es la formación de una pirámide de poder, en un Estado autoritario. El dictador controla los puestos clave a la cabeza de un conjunto de élites sociales y grupos de poder, compuestos por elementos como el ejército, la policía, la burocracia, la nobleza, las clases adineradas y los grupos dominantes en el parlamento. El dictador se esfuerza por conseguir un equilibrio de poder entre estas élites. El reconocimiento del hecho de que cuando más estable sea la base de este régimen, mayor será su probabilidad de continuar en el ejercicio del poder, impone limitaciones a la arbitrariedad del dictador. Estos sistemas pueden servir para mantener un status quo sociopolítico, superar una crisis o impedir una revolución.

3) *Despotismo oriental.* Las “sociedades hidráulicas” orientales desarrollaron una amplia red burocrática que dirigía la organización y planificación para los proyectos de irrigación. Esto produjo un estado administrativo absolutista. Las principales funciones estaban en manos de una clase dirigente compuesta de terratenientes burocráticos y administradores de tierras, funcionarios y sacerdotes influyentes. Se basaba en la burocracia estatal y en el ejército pero no era totalitario. Exigía de sus súbditos obediencia y sumisión total; pero respetaba los derechos humanos de los grupos sociales en esferas ajenas a la acción del Estado.

4) *Régimen totalitario.* Se clasifican en dos grupos: fascistas y comunistas. Los del tipo fascista surgieron como productos de las crisis de los sistemas socioeconómicos capitalistas. Básicamente contrarrevolucionarias, se caracterizan por un movimiento social activista y militante que utiliza el principio del Führer y métodos de disciplina

y control social para movilizar y organizar las fuerzas políticas y sociales, especialmente de las clases medias. El tipo comunista surge de los antagonismos de clase de la sociedad burguesa, con la ayuda de un movimiento de masas democrático en sus orígenes y basado en una teoría revolucionaria de la sociedad. Ya desarrollado el régimen, existe un movimiento de masas centralizado, dirigido autoritariamente por una minoría política militante, basado en el monopolio del poder.

5) *Dictadura constitucional*. Respeta los límites fijados por la Constitución. Su función es proteger o restablecer el orden tradicional y legal en una situación de crisis o de emergencia interna o externa. Es cuando se proclama la ley marcial o el estado de sitio y el poder ejecutivo, concretamente el mando militar, limita los derechos y las libertades civiles. ABD

## **DICTADURA DEL PROLETARIADO**

La expresión proviene de Marx: “Diktatur der Arbeit-Klasse”, *Klassendiktatur*”, en fin y sobre todo “Diktatur des Proletariats”. Con esta expresión, Marx designa la toma del poder, violenta o pacífica, por el proletariado con el propósito de abolir la dominación de la burguesía.

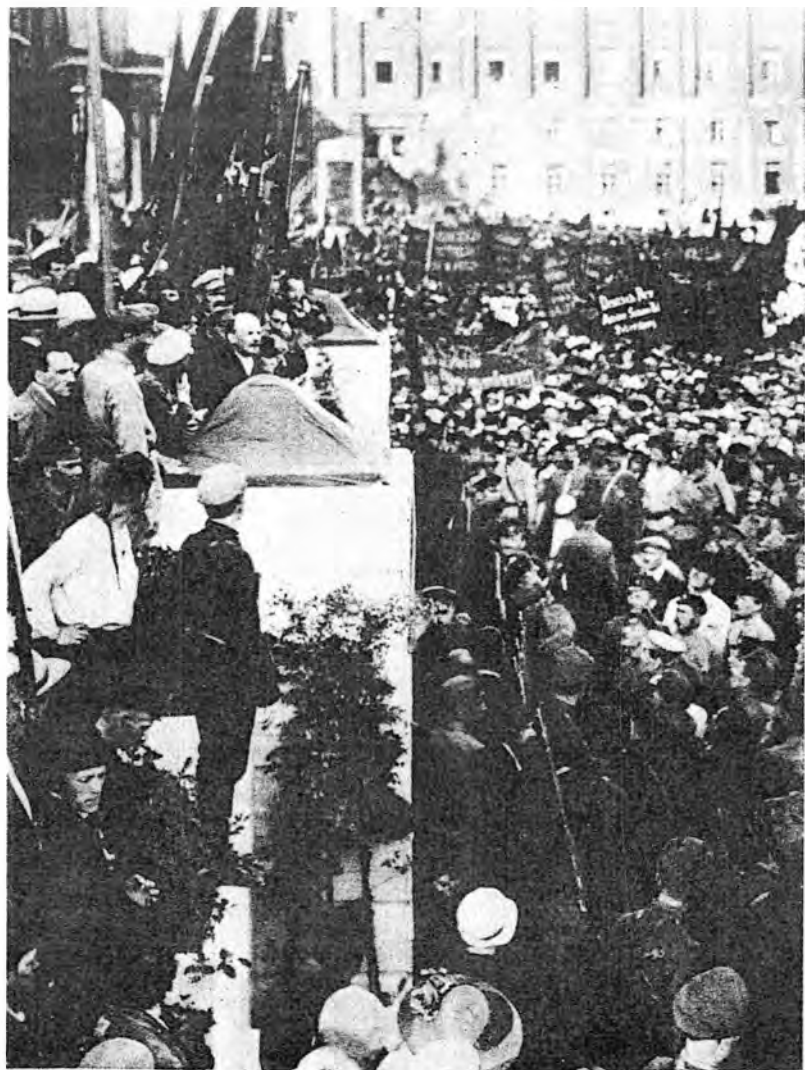
La manera como la clase obrera haría funcionar la maquinaria del Estado, para su beneficio, no se precisa ni tampoco la forma que tomaría la presión que ejercería sobre la antigua clase dominante. La primera dictadura del proletariado la realizó Lenin. ACR

## **DIFERENCIACIÓN SOCIAL**

Es el proceso (o el resultado) de clasificación o especialización de unas unidades que primeramente se encontraban juntas o poco separadas. En este proceso aparecen generalmente con más claridad y se hacen más palpables las diferencias entre esas unidades y, en parte, constituyen los motivos para la diferenciación.

La diferenciación social afecta generalmente a unos grupos, profesiones, sistemas sociales, cuya igualdad inicial, (por ej. cultura común), no puede impedir la existencia de diferencias cuando se desempeñan funciones diferentes. Muchas veces diferenciación social significa lo mismo que especialización.

La división del trabajo es un proceso básico para la diferenciación social. Siguiendo a C. C. North (1926) podemos distinguir cuatro tipos principales de diferenciación social: de profesiones, de rangos, de cultura y de intereses.



Lenin pronunciando un discurso con motivo de la apertura del 2o. Congreso del Komintern en 1920.



Las diferencias de sexo, edad y raza son factores biológicos que actúan como causas de la diferenciación social. R. Kööning distingue en la sociedad actual de los países industriales una diferenciación microsöocial (por ej. según las profesiones) y una diferenciación macrosöocial (por ej. según los estratos sociales). Las subculturas también pueden ser consideradas como un resultado de la diferenciación social. JG

**DIMOCK MARSHALL, E.** (1903- ) Norteamericano.

*Escribió: El Ejecutivo en Acción. Beneficios Públicos y Desarrollo Nacional. Burocracia y Funciones en Grandes Corporaciones. Administración Pública. Auto-Examen de la Burocracia, etc.*

Considera a la administración pública como el centro de una red compuesta por las relaciones diversas y recíprocas de los ciudadanos, del Estado, de la sociedad y sus valores, de la economía y su desarrollo, etc. El ciudadano y el empleado gubernamental deben tener un claro concepto de estas relaciones, así como de su valor y su alcance, porque constituyen la síntesis de lo que es la administración pública.

La Administración Pública se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política. Una vez que la legislatura aprueba una política y la convierte en ley, y luego que el poder judicial decide y delimita el derecho, las funciones gubernamentales restantes quedan a cargo de la administración pública.

Debido a las relaciones sociales existentes, la administración pública debe definir y redefinir constantemente su papel en la sociedad. Por ello a la administración casi se le puede considerar una rama de la sociología, así como de la economía política, la cual se ocupa de la acción conjunta del gobierno y los negocios para incrementar la riqueza nacional y para crear aquellas condiciones que forman el bienestar.

La administración pública como ciencia está relacionada con la administración que es un cuerpo de conocimientos amplios. Tanto la administración pública como la privada son parecidas pues ambas son prácticas, prestan servicios, se basan en técnicas comunes para planear, organizar, elaborar presupuestos, controles, etc. Pero hay también diferencias ya que el gobierno es soberano y hace las leyes, sirve a los intereses públicos; en tanto los negocios se interesan en el lucro. Pero éstas disminuyen al aumentar las semejanzas y la superposición de funciones, ya que la tecnología estimula la profesionalización y la burocratización, tanto en los negocios como en el gobierno.

La administración también tiene relación con las técnicas y los valores; ya que según admiten varios tratadistas, la medida para juzgar a la administración es su efi-

ciencia, y en ella se incluyen el elemento humano, los intereses sociales, los valores fundamentales, y no sólo el concepto de entradas y salidas.

La administración se relaciona con el desarrollo económico de la nación. La sociedad es un organismo compuesto por elementos que son constantes y otros que son temporales. La administración requiere pues, ciertos elementos fijos que son: el pueblo, la organización, la planificación, las metas, las finanzas, la representación, el control, etc., y al ir haciéndose más completa la sociedad, habrá elementos que sean más importantes que otros y los organismos resultantes serán más o menos complejos.

Señala como componentes de la administración: 1. *Metas*: lo que debe hacerse. 2. *Política*: cómo hacerlo. 3. *Planificación*: determinar los pasos mediante los cuales se pueden alcanzar las metas. 4. *Decisión*: determinar prioridades y decidir entre diferentes métodos. 5. *Organización*: por niveles y por unidades dando a todos los componentes una tarea, de suerte que cada uno tenga un campo de acción definido. 6. *Personal*: contratarlo, estudiar sus motivos y razones, así como relaciones humanas en todos los niveles. 7. *Presupuestos y finanzas*: estudia el costo de los planes para tener una norma de control y de decisión. 8. *Compras y abastecimientos*: generalmente es una función centralizada. 9. *Dirección*: planificación del programa y la dinámica de la dirección. 10. *Coordinación*: sincronizar el programa y evitar duplicación de esfuerzos. 11. *Supervisión*: dirigir el trabajo de los demás. 12. *Control*: determinar si la empresa cumple sus fines, si está en su debido tiempo y si tiene eficacia. 13. *Relaciones públicas*: explicar el programa a todos los interesados para que los servicios tengan buena acogida y puedan mejorar.

Todos estos elementos están relacionados entre sí: ninguno es independiente. Pero si uno no se cumple o demora, todos los demás lo sufrirán.

En resumen, la Administración Pública es una subdivisión de la administración general que abarca un terreno más amplio pero la administración pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, de la voluntad soberana, de los intereses públicos y del derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad.

Los administradores analizan, sintetizan; son pues, personas que tienen la habilidad de descomponer un problema en sus elementos para volver a juntarlos siguiendo un plan racional. Por lo que la administración es aparte una disciplina sustantiva y procesal.

Dimock habla de un análisis para comprender los principales campos de la administración pública; éste está compuesto de siete encabezamientos: 1. *Vocación*: todas ellas tienen cabida en el gobierno. La tecnología atrae científicos y especialistas de todas las especies a los altos puestos administrativos. También se necesitan oficinistas, técnicos, militares y maestros. 2. *Esferas o campos*: son: local, estatal, regional, federal

e internacional. En algunos de éstos es más necesaria que en otros la especialización. 3. *Funciones soberanas*: son un grupo de actividades en todos los niveles gubernamentales relacionadas con el derecho y el orden, y son el principal motivo de la creación del estado político. 4. *Tipos de organización* de los que se vale la administración pública: departamentos de la rama ejecutiva, organismos dependientes, empresas públicas y ciertos organismos que se llaman autoridades y administraciones. 5. *Grupos humanos* dentro de la población. 6. *Clases de economía*: en los tres niveles gubernamentales: federal, estatal y local, las tres clases principales (negocios, trabajo, agricultura) tienen sus propios departamentos ejecutivos encargados de representar y fomentar sus intereses. 7. *Necesidades de la economía nacional*: es la más extensa e importante ya que comprende toda una red de producción, distribución y consumo de la vida económica de la nación y son: recursos, producción, distribución, consumidores, aspectos financieros, transportes, comunicaciones, obras públicas y bienestar.

Los administradores tienen responsabilidades externas, hacia la sociedad, e internas, hacia la organización de que forman parte.

Considera que muchos de los problemas derivados del tamaño y la complejidad de las instituciones modernas, se deben, al menos en parte, a que los administradores se han preocupado tan profundamente de sus propios problemas internos que han descuidado las necesidades de la comunidad en que actúan y de la cual dependen.

La faz externa de la administración crea y mantiene la institución, en tanto que la faz interna produce técnicas que aumenten su eficiencia. Cuando la responsabilidad interna crece a expensas de la externa, la organización pierde contacto con el medio social y se vuelve burocrática y egocéntrica. Y cuando la dirección mantiene el orden, entonces la organización se convierte en institución.

Las relaciones tienen dos sentidos: la administración existe en un medio social y, a su vez, la pauta de la administración viene determinada por la sociedad; pero, mediante una administración flexible puede cambiarse la sociedad.

La administración es una institución que debe armonizar con las necesidades humanas. Si llegan a predominar los intereses internos de la burocracia, no sólo quedarán relegados los fines, sino que la parte técnica perderá su vitalidad. Así se pierde la facultad de adaptación a una etapa determinada en la evolución económica y social.

Dimock considera a la eficiencia como el fin inmediato de la administración. Partiendo del supuesto de que hay ciertas metas y por lo tanto, la administración copia los medios para alcanzarlas.

La burocracia es algo deseable, en ciertos límites, en todas las instituciones. Significa una organización administrativa extensa, complicada, cuya atención se dirige

más bien hacia lo interno que hacia lo externo. Técnicamente, se puede definir a la burocracia como una organización en que predominan caracteres jerárquicos, división del trabajo entre muchos especialistas, rodeos para comunicarse entre sí, una importancia excesiva a normas y reglamentos y una impersonalización que afecta tanto a los individuos como a los procedimientos.

El principal defecto de la burocracia es que los especialistas que componen casi en su totalidad al personal burocrático tienden a crearse sus propios mundos, lo que hace que la coordinación se convierta en algo difícil. En un sistema que da gran importancia a la estructura formal y a las funciones estrictamente limitadas, el individuo tiende a atenerse a sus funciones claramente definidas y de ello resulta una oposición a la espontaneidad, a asumir responsabilidades y a resolver problemas por iniciativa, etc., y por último, el individuo carece de las satisfacciones a su propio "ego", tiene tendencias a perder personalidad, a exagerar su importancia. Estas son las tres enfermedades de la burocracia.

Finalmente, Dimock dice que en la administración pública, la política es un proceso que afecta a todos los aspectos de las operaciones gubernamentales y, como las normas y sistemas son un proceso que no tiene solución de continuidad, cada uno de estos aspectos desempeña un papel que está interrelacionado con todos los demás. Cuál sea ese papel dependerá en parte de la forma que tenga el gobierno. Los administradores públicos se ocupan siempre de la política en el sentido de normas y sistemas. Sin embargo, hay otro aspecto de la política con el que deberían familiarizarse y que es el sentido político que depende de la personalidad y carácter de cada individuo.

Su libro *Administración Pública* se considera como un libro de texto que expone las corrientes de la Administración Pública en las operaciones del gobierno federal estadounidense. Tiene 32 capítulos, divididos en 4 secciones que tratan, generalmente, los sistemas de poder, la dirección de programas de gobierno, y una historia general del estudio, práctica y medio ambiente de la administración pública. MTMP

## **DINAMICA DE GRUPOS**

La dinámica de grupos es un campo que estudia la naturaleza de los grupos, los principios de su funcionamiento y desarrollo, así como las relaciones de los mismos con otros individuos, otros grupos y organizaciones más grandes. Sus rasgos característicos incluyen la confianza en la investigación empírica para obtener datos de significado teórico, el énfasis en la investigación de los aspectos dinámicos de la vida en grupo, la importancia relevante de todas las ciencias sociales y la significativa aplicabilidad potencial de sus descubrimientos para mejorar la práctica social.

El origen de la dinámica de grupos como una especialidad aparte se adjudica a Kurt Lewin, quien popularizó el término. Lewin y otros autores hicieron importantes contribuciones a la investigación y elaboración de la teoría y establecieron en 1945, la primera organización dedicada específicamente a la investigación sobre esta materia. Más tarde, Douglas McGregor en el MIT (Massachusetts Technology Institute) amplía y profundiza los estudios de Lewin.

*Los principios de la dinámica de grupos son los siguientes:*

1) *Identificación de grupo.* Es el atractivo más grande que tiene el grupo sobre sus miembros a través de esta identificación, el grupo ejerce el más efectivo control e influencia sobre sus integrantes.

2) *Status y prestigio.* El status y prestigio que un miembro del grupo tiene en relación con sus amigos, determina el grado de influencia y control que puede ejercer sobre el grupo.

3) *Grupos agentes de cambio.* El grupo puede ser utilizado como un agente de cambio en una organización, si a los miembros del grupo se les encarga la preservación de las ideas del grupo y además tienen un sentido de pertenencia.

4) *Percepciones compartidas.* Si la mayoría en el grupo “siente necesidad” de efectuar un cierto cambio, en el mismo grupo, o en una gran organización a la cual pertenece, se observa el grado de influencia e impacto que el grupo tiene para propiciar ese cambio.

5) *Conocimientos compartidos.* Los planes, sus consecuencias y otra información relativa a la necesidad del cambio debe ser compartida por miembros del grupo para que el cambio sea completamente efectivo.

6) *Cohesión de grupo.* Los cambios dirigidos a uno o más miembros del grupo ocasionan con frecuencia serios problemas en el funcionamiento del grupo como un todo y deben ser realizados efectiva y rápidamente.

7) *Comportamiento enfático.* Son las propias normas del grupo las que constituyen el elemento más importante para cambiar las actitudes, el comportamiento o los valores de un grupo.

Un gran número de herramientas y técnicas desarrolladas en años recientes pueden ser incluidas en la metodología de la Dinámica de Grupos, aunque sus aplicaciones se extiendan a otros campos tales como la Dinámica Organizacional. Esas técnicas son: Enriquecimiento del trabajo, Administración Participativa y Consultiva, Grid Gerencial y otras. PJM

## DIPUTADO

Persona nombrada directamente por los electores para que les represente en la función legisladora; en la cámara única si se trata de sistema unicameral, o en la cámara baja si el poder legislativo es bicameral.

El miembro de una diputación.

Representante nombrado por un cuerpo para que lo represente.

También es un sustituto nombrado o elegido para un cargo público para que actúe en casos de ausencia del titular. En este caso se agrega el título del cargo del que es sustituto. Así se habla del diputado-viceprimer ministro, etc. ACR

## DIRECCION ADMINISTRATIVA

Es la función administrativa que consiste en definir, clarificar e interpretar los objetivos y orientar las acciones, así como enseñar y estimular a los participantes de una empresa para que realicen sus tareas eficaz y eficientemente, con entusiasmo y confianza, de modo que contribuyan a la consecución de los objetivos preseleccionados del grupo con el menor costo posible, ya sea en dinero, tiempo, esfuerzo, materiales o insatisfacción.

En efecto, la dirección se refiere a las relaciones interpersonales de los administradores con el resto del personal dentro de las organizaciones. La planeación, la organización y la integración, deben complementarse con *orientaciones* a los subordinados, con *comunicaciones* adecuadas y con habilidad de *liderazgo*.

En la administración pública la función directiva también comprende el ejercicio de potestades reglamentarias y jurisdiccionales en materia administrativa, al mismo tiempo que cierta actuación como grupo de presión, en cuanto implica la tarea de formular, elaborar y apoyar o rechazar proyectos de legislación, obtener el apoyo de otros organismos públicos y mantener contacto con los grupos de interés que comprenden la clientela de la organización. De modo que la tarea diaria de los directores se desenvuelve dentro de un equilibrio que pretende promover la satisfacción de sus necesidades ante sus superiores, la base legal adecuada a sus labores por parte de los órganos legislativos, la cooperación de los funcionarios de igual jerarquía que tienen funciones dentro de su área de jurisdicción, la productividad de sus subordinados y el apoyo de los grupos de interés, de los medios masivos de comunicación, y de la comunidad en general, a sus políticas y programas.

## 1. Principios de la actividad directiva

a) *Armonía de objetivos.* A mayor efectividad en la dirección y el liderazgo, los individuos percibirán con mayor intensidad que sus fines personales están en armonía con los objetivos de la organización. El logro del fin común será más fácil, cuanto mejor se logren coordinar los intereses de grupo y aun los individuales, de quienes participan en la búsqueda de aquél. De este modo, mayor será la contribución de los subordinados a los objetivos organizacionales, ya que toda organización debe poseer un sistema de objetivos y valores comúnmente compartidos.

b) *Orientación.* A mayor conocimiento del trabajo y de su medio ambiente, mayores posibilidades de una acción inteligente. Corresponde a la dirección determinar qué información es esencial para el desempeño eficaz y cómo y por quién debe transmitirse. Esta función es constante debido a que siempre existen nuevos objetivos y programas, modificaciones a los establecidos, cambios en las políticas, operaciones, etcétera.

c) *Comunicación.* Existe *claridad* en la comunicación cuando se expresa en un lenguaje y se transmite de una manera que comprenden quienes la reciben. Todas las comunicaciones deben estructurarse y transmitirse de modo que refuercen la *integridad* de la organización formal. La comunicación es más efectiva cuando se utilizan los canales informales para complementar los canales de la organización formal.

d) *Información.* Cada subordinado debe mantener informado a su superior de sus acciones. La información transmitida debe comprender sólo aquella que el superior necesita para evitar perturbaciones y sorpresas.

e) *Ordenes.* Una orden es un acto a través del cual un superior requiere imperiosamente la acción o abstención de un subordinado dentro de determinadas circunstancias. Es función de la dirección determinar, conforme a su estilo y circunstancias, si las órdenes se emiten de manera general o específica, verbal u oral, formal o informal. En la medida que las relaciones de un individuo se restringen a un supervisor único, existen menores problemas en las instrucciones y un sentido de responsabilidad personal mayor por los resultados obtenidos. Así, al transmitirse una orden, deben seguirse los conductos previamente establecidos, jamás saltarlos sin razón y nunca en forma constante.

f) *Delegación.* La delegación es la cesión de autoridad a un subordinado para actuar en un área de actividades mediante una declaración general. La delegación es un medio apropiado cuando los resultados de las órdenes que deban emitirse no pueden perverse ni detallarse. La función de la dirección consiste en determinar los casos en que procede la delegación y efectuar ésta de manera precisa, congruente con la asignación general de responsabilidades y los objetivos de la organización, para

ampliar la capacidad directiva y promover el desarrollo de los subordinados. Finalmente, el grado de delegación depende de la capacidad directiva de los subordinados, de modo que si cada uno de ellos se encuentra en diversas etapas de desarrollo, el grado de delegación variará conforme a las mismas etapas.

g) *Liderazgo*. A mayor comprensión por parte de los directivos, de las motivaciones de sus subordinados y mayor utilización de estas motivaciones en las tareas directivas, existen mayores posibilidades de un liderazgo efectivo. En la medida que los directivos evalúan la estructura de premios, compensaciones, gratificaciones, estímulos, etc., y la integran dentro de un sistema de administración, el programa de motivación será más efectivo.

h) *Impersonalidad del mando*. La autoridad debe ejercerse, más como producto de una necesidad de todo el organismo social, que como resultado exclusivo de la voluntad del que manda.

i) *Supervisión directa*. A mayor contacto personal directo con los subordinados, mayor efectividad de la dirección y el liderazgo.

j) *Resolución de los conflictos*. Debe procurarse que los conflictos que aparezcan se resuelvan lo más pronto posible, y de modo que, sin lesionar la disciplina, produzcan el menor disgusto a las partes. Asimismo, el conflicto debe aprovecharse para forzar el encuentro de soluciones. Dice Mary Parker Follet, que todo conflicto, como todo rozamiento en el mundo físico, es de suyo un obstáculo a la coordinación pero que así como el rozamiento puede ser aprovechado, también el conflicto puede ser constructivo.

k) *Contingencia*. Como la gente, las tareas y el ambiente organizacional varían, las técnicas más efectivas de dirección y liderazgo, reflejarán las personalidades, las estructuras de labores y las circunstancias concretas.

## 2. *La tarea directiva y el proceso administrativo*

Por el interés que tiene la propuesta de Gulick sobre el tema se explica, desde el punto de vista de la dirección, el POSDCORB, recurso mnemotécnico que usó para significar con esas siglas las siguientes funciones: Planning (planear); Organization (organización); Staffing (administrar el personal); Direction (dirigir); Coordination (coordinar); Reporting (informar) y Budgeting (formular el presupuesto).

a) *Planear*. Para todo director la labor de planificar es de extraordinaria importancia, puesto que a través de ese proceso puede llevar a cabo la determinación de la política y satisfacer los objetivos sociales de la empresa. A pesar de que Gulick trata por separado la función presupuestal, ésta debe incluirse dentro de la planeación,



ya que la nueva concepción del presupuesto por programas y actividades vincula estrechamente ambas funciones. Los directores pueden contar en esta tarca con el auxilio de órganos asesores, como las unidades de planeación y programación, de investigación y desarrollo, etc.

b) *Organizar*. Corresponde también a la dirección decidir sobre la estructura y los procedimientos administrativos que requerirá para ejecutar los planes de trabajo. Las Unidades de Organización y Métodos son ejemplos de dependencias asesoras del Ejecutivo en el desempeño de esta función.

c) *Administrar el personal*. A través de un “sistema de méritos” y de “carrera administrativa” el director puede dignificar a su personal y a él mismo y contar además con un método operativo que le permitirá ubicar, ordenar, etc., a sus subalternos. Unidades de administración de personal o de recursos humanos pueden ayudar al Director en el manejo más racional de los hombres con que cuenta la organización.

d) *Dirigir*. Constituye esta función, la misma esencia de sus labores y en su ejercicio debe tomar decisiones constantes sobre los deberes a su cargo. Los sistemas de información e inteligencia organizacional para la toma de decisiones, pueden contribuir a disminuir la incertidumbre bajo la cual los ejecutivos se ven precisados a adoptar una decisión.

e) *Coordinar*. Corresponde a la dirección esta función integradora, pues a través de ella es que se ejerce la actividad de relacionar entre sí las diferentes partes que componen la empresa. En esta tarea el director puede disponer de individuos (secretarios particulares, asesores especiales, etc. ) y de grupos (comités interdepartamentales, por ejemplo) que amplían su capacidad de coordinación.

f) *Informar*. La función informativa de la dirección se enfoca desde el punto de vista de las relaciones públicas; es decir, que por información bidireccional el ejecutivo da a conocer sus comunicaciones y recibe las de sus subalternos y las del público externo de la empresa. Las unidades de información y relaciones públicas, como asesorías especializadas, auxilian al Ejecutivo en el desempeño de esta tarea.

### 3. Liderazgo en la dirección

La importancia del liderazgo en la función directiva ha originado que para muchos autores, liderazgo y dirección se consideren sinónimos. Bajo este criterio se propone que en cualquier grupo de trabajo organizado, a ciertas personas se les confiere autoridad formal para supervisar el trabajo de otras, esto es, se establecen relaciones de superior-subordinado, y que la manera en la cual, cualquiera de esos jefes influencia a sus subordinados constituye su estilo de liderazgo, que se manifiesta en multitud de actividades como la forma de planear, delegar, comunicarse, reaccionar ante los buenos y malos resultados, etc.

En síntesis, esta corriente establece que siempre que se desarrolla la función directiva, ésta toma las características de un estilo personal de liderazgo.

De acuerdo con estos estilos, pueden identificarse los siguientes tipos de liderazgo administrativo:

a) *Autocrático*, aquel que desea que las cosas se hagan por que él lo dice, porque él es el jefe.

b) *Autocrático-benevolente*, similar al anterior, pero matizado por el empleo de técnicos que hacen menos áspera la comunicación.

c) *Burocrático*, aquel que se ajusta a las reglas, sigue el camino tradicional, es impersonal, no creativo.

d) *Participativo*, que es el que efectúa una comunicación en dos sentidos con sus subordinados, especialmente para la fijación de metas, sugerencias, nuevas ideas, etcétera.

e) *Laissez faire*, aquel jefe que considera que los mayores problemas disminuirán de intensidad o hasta desaparecerán si no son agravados por un exceso de una acción directiva vigorosa.

f) *Carismático*, al administrador que con su personalidad, destreza o brillantez técnica domina la situación.

g) *Tecnológico*, aquel que toma decisiones en base a su real o supuesta habilidad superior en la tecnología involucrada.

h) *Colegial*, cuyo trato hacia los subordinados es tanto de jefe como de colegas, resta énfasis a las líneas de autoridad y las comunicaciones se dan libremente en cualquier sentido.

i) *Político*, cuya principal fuerza es su influencia en los altos niveles de las organizaciones y/o en la comunidad circundante.

Obviamente, esta tipología no tiene en la realidad una expresión pura, sino identifica tendencias generales del comportamiento de quienes tienen a su cargo la función directiva.

#### 4. Las decisiones en la dirección

Por decisión se entiende la elección que se hace entre varias opciones para satisfacer un propósito. Así, la decisión es una responsabilidad directa básica, puesto que para contar con una buena administración se requiere que ella sea dinámica y efectiva. Por lo tanto, la toma de decisiones resulta indispensable, ya que ésta explora diferentes alternativas y prevé las probables consecuencias que una de ellas puede tener.

La toma de decisiones comprende un proceso en el que hay que definir, analizar, juzgar, correr riesgos, conducir y evaluar la acción de la empresa.

En el nivel superior de dirección se deben tomar las decisiones estratégicas, que son aquellas que afectan la organización como un todo y quizá también, que pueden tener influencia sobre otras organizaciones. Son las que tienen que ver con la satisfacción de los objetivos generales, la política y los planes generales de toda la organización. En los niveles directivos intermedios, las decisiones deben estar relacionadas con el propio ámbito de trabajo.

Las decisiones por su naturaleza pueden ser frecuentes, periódicas o únicas, o dicho de otro modo, programadas (rutinarias estructuradas, permanentes) y no programadas (únicas o estratégicas).

Según Drucker la toma de decisiones tiene cinco fases distintas que son: “La definición del problema, el análisis del problema, la búsqueda de soluciones alternativas, la decisión respecto a cuál es la mejor solución y la conversión de la decisión en acción efectiva”.

Finalmente, en la toma de decisiones hay varios aspectos condicionantes que debe conocer la dirección, estos son:

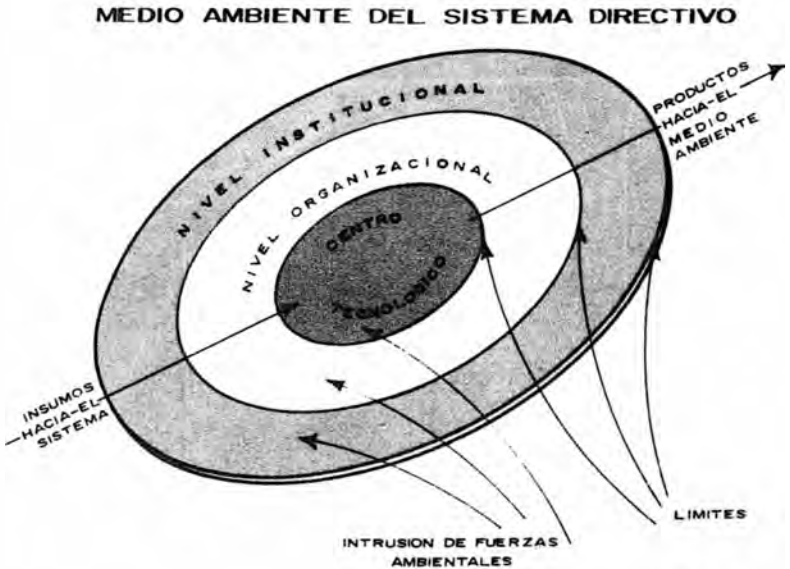
- a) La personalidad de los individuos, que influye para que éstos sean dinámicos en la toma de decisiones o para que sean indecisos.
- b) El conocimiento de datos básicos sobre la organización y su medio ambiente, el estudio necesario e interpretación del mismo, así como los factores psicológicos y humanos de una acción, también influyen en la toma de decisiones.
- c) Las diferencias existentes entre los objetivos generales de la dependencia y las motivaciones de sus integrantes también condicionan la toma de decisiones.
- d) Por último, el ámbito de control o de coordinación es de gran importancia y debe tomarse en cuenta en la toma de decisiones de la dirección.

De este modo, la racionalidad es la clave en la toma de decisiones. Sin embargo, como se ha señalado, existen numerosos factores que la limitan: barreras psicológicas derivadas de la condición social, valores, identificación con determinados grupos, experiencias, etc.; e impedimentos originados por la situación de conflicto o la premura para llegar a una decisión. A efecto de mejorar la racionalidad de las decisiones se han desarrollado diversas técnicas que van desde la “tormenta cerebral”, la sinéctica y el método Delphi, utilizadas para mejorar la creatividad, hasta las técnicas matemáticas basadas en las computadoras —probabilidades, juegos, arborescencias, análisis de decisiones—, cuando el problema es susceptible de cuantificación.

### 5. Un enfoque de sistemas

De acuerdo a Talcott Parsons existen tres niveles directivos en la estructura jerárquica de las organizaciones complejas:

- a) *Nivel tecnológico.* Está vinculado con la realización sustantiva de las tareas. Por ejemplo, producción y distribución de bienes o servicios.
- b) *Nivel organizacional.* Coordina e integra las relaciones interpersonales para la realización de las tareas del nivel técnico; por ejemplo, agrupa los insumos de materiales, energía e información del nivel técnico, dentro de una estructura de puestos y roles organizacionales.
- c) *Nivel institucional.* Asocia las actividades de la organización con su medio ambiente y representa a la organización en su conjunto.



Los sistemas directivos comprenden entonces, a toda la organización; a través de utilizar la tecnología, integrar los recursos y relacionar a la organización con su ambiente. Sin embargo, existen diferencias básicas en la orientación de los sistemas directivos en los tres niveles.

En el nivel tecnológico, los sistemas directivos mantienen un criterio de racionalidad técnico-económica, tratando de impedir al máximo las perturbaciones del medio. Su enfoque es de sistema cerrado.

El directivo organizacional opera entre el nivel tecnológico y el nivel institucional, sirviendo para mediar y coordinar los dos niveles, así como para resolver los problemas de las relaciones humanas. Su papel consiste en transformar la incertidumbre del

LOS SISTEMAS DIRECTIVOS: NIVELES TECNICO, ORGANIZACIONAL  
E INSTITUCIONAL

Tipo de Directivo	Tarea	Punto de Vista	Técnica	Rango de Tiempo	Estrategia de Toma de Decisiones
Técnico	Racionalidad Técnica	pe Ingeniería	Administración Científica, Investigación de Operaciones	Corto Plazo	Computacional
Organizacional	Coordinación	Político	Conciliación	Corto y Largo Plazo	Compromiso
Institucional	Trato con incertidumbre, relaciona la organización con el medio ambiente	Conceptual y filosófico	Vigilancia oportuna, negociación con el medio	Largo Plazo	Juicio

ambiente en una racionalidad técnico-económica de los insumos que se dirigen al nivel tecnológico.

En el nivel institucional, la dirección se enfrenta al más alto grado de incertidumbre en términos de insumos del medio, sobre el cual no tiene casi control. En conse-

cuencia, la dirección en este nivel deberá tener una visión de sistema abierto y concentrar su esfuerzo a la adaptación e innovación de las estrategias.

#### 6. *La dirección en el sector público*

El papel del director en el sector público incluye la definición y redefinición de los objetivos organizaciones mediante la interpretación de los deseos del legislador y las directrices del Ejecutivo para ajustarlos a la necesidad política, al contexto económico y social, tanto como a su propia experiencia administrativa; en este sentido, la tarea directiva consiste en mantener vivo el propósito de la organización, en unir los esfuerzos de los miembros en la consecución de este propósito y adaptarlo a los cambios que de otro modo lo harían obsoleto. Además, el administrador público, es el portavoz de su propia institución; a medida que se asciende por la escala jerárquica su labor de especialista administrativo se convierte en la de generalista político, en esta forma, es el intermediario entre su organización y el mundo-externo. Su función consiste, asimismo, en seleccionar los medios adecuados para cumplir sus objetivos, cuidando que los medios no distorsionen estos fines. Por otra parte, para cumplir y hacer cumplir las políticas gubernamentales requiere de ejercer liderazgo sobre sus subordinados y miembros de la comunidad interesados en la misma, ya que su puesto formal sólo legitima su autoridad pero no la convierte en ejercicio real. Finalmente, necesita mantener la coordinación interna, integrar intereses y habilidades distintas y aun conflictivos, y conducirlos hacia un fin común; esto es, establecer y preservar las condiciones necesarias para que la cooperación tenga lugar de manera eficaz y eficiente.

Debido a estos múltiples roles, para McCurdy, el administrador del futuro tendrá que ser capaz de utilizar las teorías y técnicas administrativas para estructurar las organizaciones formales; entender el comportamiento administrativo para poder ejercer su liderazgo; saber diagnosticar y remediar la patología burocrática; tener habilidad para ganar apoyo político para sí y para sus programas mediante la conciliación de los intereses en competencia; poder calcular los efectos y costos de sus políticas; tener conciencia de las ventajas del poder y cómo usarlo; poseer habilidad para utilizar los métodos científicos de toma de decisiones para manejar el cambio; tener capacidad para maximizar sus recursos humanos; poder apreciar el impacto de la situación sobre la administración y adaptar ésta; prevenir los problemas y preparar a su organización para afrontarlos. PJM

#### **DIRIGISMO**

Tendencia que trata de organizar la economía, planificándola y buscando una solución a las contradicciones inherentes al capitalismo, sin llegar a la constitución de un sistema socialista. ACR

## **DISCIPLINA DE PARTIDO**

Cumplimiento de los principios y estatutos del partido, así como de las directrices y pautas que ante una determinada situación adoptan los dirigentes. En las cámaras se puede apreciar la disciplina de partido cuando los legisladores intervienen de acuerdo con la orientación dada por el partido al que cada uno pertenece. ACR

## **DISPERSIÓN**

Grado en el cual los miembros de un sistema social están espacialmente distribuidos. Si todos los miembros de una organización, por ejemplo, trabajan en un local único, la dispersión es mínima; si cada uno labora en locales separados, la dispersión es máxima. La dispersión de la mayoría de las organizaciones fluctúa entre estos dos extremos.

La distribución de los miembros, más que la distribución de las operaciones, es la influencia más significativa sobre la estructura social de las organizaciones.

La dispersión es distinta de la centralización y de la complejidad. Aunque una membresía ampliamente dispersa puede crear una situación más favorable a un bajo grado de centralización, no existe entre ambas una relación directamente proporcional. Sucede lo mismo respecto a la complejidad. JG

## **DISTRIBUCIÓN**

Se refiere al movimiento físico de bienes, desde el productor hasta el consumidor, incluyendo todos los procesos intermedios. Involucra decisiones concernientes al manejo de stocks, almacenaje, métodos de transporte, uso de servicios de apoyo y canales de distribución. EMD

## **DISTRIBUCIÓN, Canales de**

Es la ruta que el producto sigue en su paso del productor al consumidor. Esta ruta puede ser muy simple o compleja, dependiendo de: 1) la naturaleza del producto (bienes de consumo, especializados o bienes industriales); 2) naturaleza y localización del mercado; 3) precio del producto; 4) disposición de los intermediarios que quieran manejar el producto; 5) esfuerzo de ventas requerido, y 6) recursos y capacidad del productor. Así, una pastilla de jabón puede ser vendida por el fabricante al corredor, mayorista, detallista o consumidor mientras que una computadora electrónica suele ser vendida directamente al usuario.

La administración de los canales incluye dos problemas básicos: la selección del canal apropiado para el producto y su mantenimiento. Cuatro alternativas de política pueden ser consideradas en la selección del canal: 1) *Distribución general o intensiva*, con la cual la empresa busca obtener la más amplia distribución posible para su producto, permitiendo que sea vendido donde sea y por cualquiera que lo almacene; 2) *Distribución selectiva*, en la que el fabricante escoge los establecimientos óptimos para servir a sus necesidades; 3) *Distribución exclusiva*, la que permite sólo a un intermediario almacenar y vender el producto en un mercado dado; 4) Distribución por renta, según la cual el fabricante (arrendador) da posesión y uso del equipo al cliente (arrendatario), pero la propiedad del equipo continúa siendo del fabricante. Una empresa puede usar más de un canal, particularmente si su mercado es diversificado.

El segundo problema es el de mantener el canal de manera que no se desarrollen bloqueos que puedan afectar la posición competitiva y las utilidades. Si una empresa vende parte de sus productos por medio de su propio equipo, entonces el problema de mantenimiento del canal es el de dirigir la fuerza externa de ventas. Cuando se emplean otros tipos de intermediarios (tales como agentes o mayoristas), se tienen que hacer tres cosas: 1) ver que los términos del contrato se cumplan por todas las partes; 2) mantener buenas relaciones con el intermediario y estimularlo a que coopere en forma completa, y 3) representar a su compañía con el intermediario, viendo que se proporcione suficiente cooperación y asistencia que le permita vender el producto con éxito. EMD

## **DIVISIÓN**

Condición de separación entre los miembros de un grupo o sistema político; es el concepto opuesto a “consenso” La división puede ser originada por desacuerdos sobre los objetivos políticos, medios para conseguir estos fines, actitudes, ideología, liderazgo, procedimientos, etc. La división puede ser inherente a la composición de la colectividad política, por ejemplo, en una sociedad racialmente separada, o entre creyentes de religiones diversas. El propósito de la integración política es superar la división en una extensión suficiente para que el sistema político pueda funcionar y perdurar. JG

## **DIVISIÓN DE PODERES**

La teoría moderna de la división de poderes se desarrolló por primera vez en Inglaterra. Bajo la impresión de la omnipotencia del “Parlamento largo”, Cromwell



subrayó en el Instrument of Government (1653) la necesidad de contraponer a un Parlamento fuerte un gobierno capaz de actuar. En este reparto del poder veía la mejor garantía para evitar los peligros tanto de la democracia pura como de la monarquía pura. Poco más tarde desarrolló Harrington en su *Oceana* (1656) el modelo de una república en la que el poder legislativo se reparte entre dos órganos: un Senado y un Consejo.

En su *Second Treatise of Government*, de 1689, Locke distingue cuatro poderes:

El legislativo, el ejecutivo, el federativo (el poder exterior) y el prerrogativo (el derecho de emergencia). El legislativo debía residir en la burguesía hacendada, y los tres poderes restantes, en las manos del rey. Entre estos poderes regía tanto la división como la limitación de poderes. La base de esta concepción era impedir el abuso del poder y asegurar la libertad de los ciudadanos.

El más influyente teórico de la división de poderes fue Montesquieu. En vista de la amenaza de degeneración del absolutismo de su tiempo en despotismo, planteó la pregunta de si no existía un medio organizativo apropiado para conjurar este peligro. Montesquieu vio tal medio en la división de poderes, que concebía, sobre todo, como freno de poderes. Según la teoría de la división de poderes de Montesquieu, existen tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Estos poderes deben ser ejercidos por personas distintas, independientes entre sí, en otro caso, reina el despotismo. El poder judicial, sin embargo, no es comparable con los otros poderes, ya que los jueces deben ser únicamente la “boca de la ley”. La administración de justicia debía ser ejercida no por jueces permanentes, sino por personas que fueran en cada caso convocadas del medio del pueblo.

J. Adams, Madison, Hamilton y Jay, acogieron las ideas de Montesquieu y las desarrollaron ulteriormente en el sentido de un sistema equilibrado de “checks and balances”, de controles y contrapesos. La libertad, según se afirma en *The Federalist* sólo puede garantizarse cuando los tres poderes, por un lado, están suficientemente separados entre sí pero, por otro, están también tan unidos mutuamente, que pueden controlarse y frenarse eficazmente entre sí. Por otra parte, los poderes deben repartirse de tal manera entre los diferentes sectores, clases e intereses de la sociedad, que ni la mayoría pueda ser sometida a la dictadura de una minoría, ni una minoría pueda convertirse en mayoría. Además, desarrollaron otra forma de división de poderes: la federativa (vertical o espacial), bajo la que hay que entender la división del poder entre la federación y los Estados asociados que rige en un Estado Federal.

La objeción principal contra la división de poderes reside en el temor de que la división del poder conduzca a la paralización mutua de los poderes y a la desintegración de la comunidad. Todas estas objeciones evidencian cuán ligada está la división

de poderes a determinadas condiciones: funciona solamente en el estado normal de tranquilidad interna y externa. En los casos de emergencia interior o exterior es inevitable, si no suprimir la división de poderes, sí limitarla, y especialmente reforzar el ejecutivo frente al legislativo. El estado de excepción obliga a la concentración de poderes.

Según la doctrina marxista-leninista la división de poderes tiene, en el Estado burgués, la función de asegurar la independencia del poder ejecutivo, que se considera la más segura y eficaz protección de la burguesía contra la representación popular. Para las democracias populares se rechaza decididamente, en cambio, la división de poderes porque impone limitaciones a la representación popular.

En la teoría política soviética se distinguen cuatro funciones del Estado: legislación, gobierno-planificación-administrativa, administración de justicia y control. Las cuatro funciones del aparato estatal son coordinadas por el partido. La centralización del poder que ello provoca es garantizada, mediante la aplicación de los principios del centralismo democrático, por medio de la disciplina, de la prohibición de oposición dentro del partido, con la política central de cuadros, la administración y el control de todos los órganos subordinados. JG

## **DIVISIÓN DEL TRABAJO**

La expresión es, por sí misma, equívoca y se presta a numerosas confusiones. Se parte del presupuesto de que en las sociedades primitivas, casi todas las tareas que aseguraban la existencia eran realizadas por casi todos los hombres.

Desde el punto de vista económico, Adam Smith ha sido uno de los primeros en dar una explicación de la división del trabajo que él considera como una especialización de las tareas, diciendo que se debe al “instinto del comercio” (“Riqueza de las naciones”). Es preciso ir más allá y distinguir:

1. La división técnica del trabajo en la que, por razones debidas a las exigencias técnicas modernas, las operaciones de producción de un bien o de fabricación de un producto son descompuestas y realizadas por trabajadores distintos que se especializan en tareas limitadas y complementarias;

2. La división profesional del trabajo, en la que las distintas actividades económicas son realizadas por profesiones diferentes. Se trata de una especialización profesional: por ejemplo, allí donde existían constructores tendremos cuerpos de oficio (albañil, carpintero, pintor, plomero, etc...);

3. En la prolongación de esta diversificación profesional, podemos tener, además, la creación de profesiones que no corresponden a ninguna tarea del pasado; ejemplo:

electricista, perito en electrónica, etc.... En este caso, la división del trabajo es un acrecentamiento del campo de las actividades productivas, debido a la aplicación práctica de los nuevos conocimientos científicos.

Desde el punto de vista sociológico, según Marx, se habla de la división del trabajo social para caracterizar la diferenciación y la especialización de las distintas tareas y empleos necesarios para la buena marcha de una sociedad que se vuelve cada vez más compleja. Esta división engloba todas las funciones, tanto desde el punto de vista político y jurídico como desde el punto de vista económico.

La división social del trabajo se refleja en la división de la economía nacional en sectores (industria, construcción, agricultura, transporte, etc. ) y en ramas de la producción (industria ligera, construcción de maquinaria, metalurgia, ganadería, horticuItura, etc. ). La división social del trabajo, así como la división del mismo en una empresa, implica una especialización profesional de los trabajadores de la producción. El grado de desarrollo de la división social del trabajo caracteriza el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.

El progreso de la división social del trabajo en las sociedades basadas en la explotación presenta un carácter clasista antagónico y, en parte, encuentra su expresión en el nacimiento y desarrollo de la oposición entre la ciudad y el campo, entre el trabajo intelectual y el trabajo físico. JG

**DJILAS, M.** (1911- ) Yugoslavo.

Obra: *La Nueva Clase*.

Djilas es un crítico del nuevo Estado Socialista, que emerge en la Unión Soviética, fundamentalmente, a partir de Stalin.

En su obra principal *La Nueva Clase*, recuerda la crítica trotskista en *La Revolución Traicionada*.

Djilas hace notar la aparición de una "nueva clase": la de los administradores y técnicos, afirmando que los principios de la Revolución Socialista no se realizaban, porque los trabajadores y las demás clases eran coaccionadas por igual por esta "nueva clase", la cual dictaminaba sobre la producción y las formas de producir en general.

Así la proclamación del Estado Socialista en Rusia, devenía en una casta tecnocrática que llevaba hacia otros fines la revolución proletaria. RVA

## DOGMATISMO

Repetición textual o aceptación ciega, no crítica, de lo que se lee o de lo que es inculcado. Adopción de una doctrina de manera superficial, formal, sin asimilar su esencia, sin verificar las tesis teóricas, con el criterio de la práctica, sin un desarrollo creador de estas tesis en consonancia con las nuevas condiciones y con las nuevas exigencias del mundo y de la práctica. ACR

## DOMINACIÓN

Se puede definir la dominación como una relación asimétrica, potencial o efectiva, consciente o inconsciente, voluntaria o involuntaria, formal o informal entre dos unidades cualesquiera cuando menos: organismos, personas, grupos, sociedades, culturas.

Estos hechos de dominación aparecen como universales, permanentes y generales, lo que explica que la dominación haya sido entendida mucho tiempo como fenómeno natural. Varias condiciones parecen necesarias para la aparición y mantenimiento de una relación de dominación: una cierta estructuración de la sociedad que se manifiesta en una especialización de los roles sociales; es necesario que algunos de estos roles den a los individuos que los ejercen una cantidad de medios, materiales o no, superiores a aquellos de que disponen los otros; también es preciso que esta dominación asegure su rol de integración del grupo esencialmente mediante la defensa de intereses comunes contra el exterior.

Estos hechos de dominación aparecen claramente en nuestros días, sobre todo, en tres campos: económico, social y político.

### *La dominación social*

Afecta a las relaciones entre grupos, clases y sociedades globales. Sólo pondremos un ejemplo: el de la dominación social internacional. Se trata del caso en que la entrada en contacto de dos culturas —por conquista, emigración, etc.— se manifiesta por una transmisión asimétrica e irreversible de uno de los modelos culturales al otro. Por ejemplo, en el caso del efecto de demostración, una sociedad adopta los modelos de comportamiento de una sociedad extranjera porque se ve obligada por la fuerza política o la necesidad económica o porque valoriza las conductas extranjeras en detrimento de la suya.

Se da pues, aculturación, pero muy particular y acompañada de una desculturación, es decir, de una destrucción de la cultura autóctona. Valiéndose indirectamente

tamente de la coacción política, observa Gorges Balandier, o fiscal (pagos de impuestos), o económica (competencia extranjera), la sociedad dominada estalla, favoreciendo así la adopción de nuevos comportamientos culturales. Estos últimos no son adoptados simultáneamente: los modelos económicos (consumo) y técnicos (producción) son asimilados mucho antes que las formas jurídicas y las formas religiosas.

### *La dominación política*

El ejemplo más puro de la dominación política es el del Estado, caracterizado por el monopolio de la coacción física legítima, cuya función primordial es hacer respetar en el interior las normas vigentes, y en el exterior, defender la sociedad en cuestión. Para algunos, el Estado no es más que un árbitro, la expresión de la voluntad general. Para otros, está al servicio de una clase dominante. JG

## **DOMINACIÓN, Formas de**

Es sinónimo de “formas de estado”, “formas de constitución”, “formas de gobierno” o “régimenes políticos”, pero tiene la ventaja de no circunscribirse a las formas estatales, ni concretarse en instituciones especiales como la constitución o el gobierno.

El término designa las diferentes estructuras de la vida común política y del ejercicio del poder. Implica la existencia de diferentes sistemas de poder, y, como concepto obtenido de la experiencia, no se orienta primeramente a la postulación de un orden de dominio como el único reconocido recto y el único moralmente bueno. Platón distinguía las formas de dominio, preferentemente, según el grado de coincidencia con el ideal.

Para Aristóteles existían tres formas de dominación buenas: Monarquía, Aristocracia y República, así como tres degeneradas: Tiranía, Oligarquía y Democracia. Maquiavelo distinguió solo entre república y monarquía, a las cuales Montesquieu agregó el despotismo. Para Benjamín Constant, el Estado Constitucional era la verdadera forma del Estado.

En el siglo XIX, la creciente diferenciación de formas políticas, originó nuevas clasificaciones: sistemas parlamentarios, presidenciales, gobierno representativo directo, división o unidad de poderes, federalismo o unitarismo, etc.

En la historia de las ideas políticas, desde la idea del Estado de Dios hasta la idea del Estado del pueblo de las diferentes ideologías totalitarias, el concepto normativo de forma de dominación ha ocupado siempre el interés por un análisis

de las diferencias empíricamente investigables. Incluso las clasificaciones de varias formas de dominación obtenidas empíricamente, tuvieron a menudo como base, una idea solapada monista normativa de la forma de dominación legítima. En los teóricos de la monarquía absoluta, y en parte también en los de la constitución, acontece que en el sistema de las formas de dominación se concede un valor más alto a la monarquía que a la república, que frecuentemente se define sólo como “no monarquía”. Los teóricos de la soberanía del pueblo cambiaron sólo el objeto del monismo, y no rara vez convirtieron la misma en el contenido de la “auténtica forma del Estado”.

En la ciencia política moderna se intenta encontrar, conceptos-tipos lógicamente inobjetables e impedir ampliamente un enfoque normativo. Así, los tipos de clasificación que pretenden incluir los substratos sociales de los sistemas políticos como oligarquía, democracia, teocracia, Estado de Derecho, imperios patrimoniales, imperios burocráticos, etc., son intentos de hacer una división según el fundamento social de la dominación.

Las clasificaciones modernas tratan de utilizar criterios sociológicos como las relaciones élite-masa, clases sociales, sistemas de comunicación, cultura política, etc. para distinguir sistemas preindustriales, totalitarios, anglo americanos, etc.

La teoría marxista de las formas de dominación está dentro de la tradicional clasificación según criterios sociológicos, preponderantemente según la relación de las clases en el Estado. Se clasifican paralelamente, según los niveles de la periodicidad en el materialismo histórico, donde se conocen tres tipos de Estado explotador: esclavista, feudal y capitalista. En sus diferentes formas, el Estado es contemplado en conexión con la separación de Estado y sociedad. Cuando el Estado en el socialismo, un día se hace realmente representante de toda la sociedad, se hace superfluo a sí mismo. Junto a estos tipos de Estado, que corresponden en cada caso a una forma de dominación de una clase explotadora, existieron una cantidad de formas de gobierno a las que se asigna solamente un carácter formal en la teoría marxista. En la literatura soviética los criterios de clasificación habituales son: 1) La forma de gobierno, que perfila la estructura de los más altos órganos del Estado, 2) La estructuración del Estado en Federal, Unitario, etc. 3) El régimen político que muestra el carácter clasista del Estado: burgués, imperialista, proletario, etc. ABD

## **DOMINIO PÚBLICO**

Forman parte del dominio público los bienes pertenecientes al Estado y a las entidades territoriales dedicados al uso del público o a un servicio público, ya sea por su naturaleza misma o por el hecho de un acondicionamiento especial.

Los bienes que pertenecen al Estado o a las entidades territoriales, que no respondan a estos criterios forman parte de su dominio privado.

El dominio público es inalienable, en consecuencia no puede ser objeto de una cesión, sino hasta después de una desafectación previa; el dominio público es igualmente imprescriptible. ACR

**DOWNS, ANTHONY** (1930- ) Norteamericano.

Escribió: *Dentro de la Burocracia*, etc.

Establece una estructura teórica para entender la forma de decisiones burocráticas, mediante una clasificación de la conducta burocrática. Parte de la premisa de que los oficiales burócratas están motivados por su propio interés con base en tres hipótesis: 1. Los oficiales buscan conseguir sus objetivos racionalmente y en este sentido son maximizadores de la utilidad. 2. Poseen objetivos diversos y complejos como prestigio, poder, ingresos, lealtad a una idea o institución, seguridad, orgullo, deseo de servir al interés público, etc. 3. Las funciones sociales influyen a la estructura y la conducta interna de las organizaciones y viceversa.

Su tipología de la conducta burocrática establece dos categorías: los burócratas exclusivamente interesados en ellos mismos y aquellos con motivaciones mixtas. Dentro de la primera, existen los siguientes subtipos: a) “Escalador” y b) “Conservador”. La segunda distingue a los a) “Fanáticos”, b) “Abogados” y c) “Estadistas”.

Los “escaladores” tratan de maximizar su poder, ingresos, prestigio etc., por medio de la búsqueda de la promoción o el salto hacia otros puestos; mientras los “conservadores” tratan de maximizar su seguridad y se oponen a cualquier cambio, en tanto puede representar una amenaza de pérdida de lo conseguido. La diferencia entre los “escaladores” y los “conservadores” —ambos motivados por su propio interés—, radica en que estos últimos están sujetos a la “ley del creciente conservadurismo”, que señala que en toda oficina hay una presión inherente sobre la mayor parte de los burócratas para convertirlos, a largo plazo, en “conservadores”.

Los oficiales con motivaciones mixtas están persuadidos de su propio interés, pero tienen inclinaciones altruistas hacia lo que conciben como el interés público. Los “fanáticos” ven el interés público como un medio de conseguir objetivos individuales; la estrechez de sus miras les impide ser generalistas, pero trabajan diligentemente para establecer nuevas políticas. Los “estadistas”, en contraste, persiguen el interés público en sentido amplio, independientemente del puesto que ocupan;

no abundan en las organizaciones y si se encuentran, se ubican en la cúspide o en la base de la estructura, pues la lealtad hacia la sociedad en su conjunto, no constituye un patrón de conducta común de las burocracias. Los “abogados”, identifican el interés público con la promoción de los objetivos relacionados con su propia oficina, por lo que expresan una gran lealtad hacia la misma y tienden a ocuparse de todo dentro de su jurisdicción, ya que sus incentivos se ubican sobre toda la operación; existe una tendencia de los burócratas a convertirse en “abogados”, en virtud de que consideran su propia área de trabajo como más importante que las demás; asimismo, son favorables hacia las innovaciones, pues les dan oportunidad de hacer crecer a su oficina. La relación entre los “abogados”, “fanáticos” y “estadistas”, es estrecha, por lo que, a menudo, los burócratas poseen rasgos de los tres tipos.

Para Down, la significación de esta tipología es que pretende ilustrar sobre los patrones de comportamiento que prevalecen en la burocracia, pero en realidad, la organización en su conjunto, determina la conducta de un individuo como “escalador” o “estadista”. La importancia del interés público en el comportamiento burocrático depende de los premios e incentivos que ofrezcan las estructuras organizacionales. Sin embargo, dadas las condiciones existentes en las burocracias, la búsqueda del poder constituye el objetivo dominante. De este modo, con el tiempo la mayor parte de la burocracias públicas llegan a ser controladas por los “conservadores”, preocupados por la sobrevivencia de la organización y su propia posición dentro de ella.

Esta tendencia hacia el conservadurismo tiene implicaciones importantes para la sociedad. En esencia, la planeación burocrática reemplaza a la competencia abierta, lo que implica que el control directivo pasa, a largo plazo, a las manos de los administradores profesionales, tanto en el sector público como en el privado. De modo que esta tendencia hacia la planeación, hace convergir los intereses público y privados en la búsqueda común de evitar las oscilaciones económicas y políticas que puedan obstaculizar sus planes. Como el sector privado carece de la capacidad para planear a escala de la sociedad, tiene que acudir al poder gubernamental para obtener regulaciones en el campo de los precios, salarios, tasas de interés, etc. Así, las burocracias públicas y privadas coinciden en el interés de mantener el poder de los “conservadores”.

En esta forma, para Downs, las burocracias gubernamentales crecen debido a los defectos del sistema de mercado, al hecho de que funciones tales como la defensa, la protección del consumidor, la lucha contra la polución, la seguridad social, no pueden ser manejadas a través del mercado, sino de las organizaciones gubernamentales, aisladas deliberadamente de las presiones del mercado. El gobierno moderno necesita a la burocracia por la envergadura de las funciones que tiene



que realizar, su complejidad y continuidad necesaria. Por consiguiente, concluye que la burocracia es una necesidad de las sociedades modernas. MTMP

**DROR YEHZKEL** (1928- ) Israelita.

Escribió: *Israel: Planeación a Alta Presión. Re-examen de la Formulación de la Política Pública. Diseño para las ciencias praxiológicas, etc.*

Dror es uno, de los analistas de políticas más destacados en el campo de la administración pública. En sus obras, plantea la necesidad de una formulación racional de la política pública, ya que existe un gran vacío entre la manera como las instituciones y los individuos formulan sus políticas y el conocimiento actualmente disponible sobre cómo estas políticas pueden establecerse mejor. En consecuencia, aboga por un enfoque óptimo de formulación y evaluación de políticas, que principie con la investigación de la mejor política posible a través de la revisión de problemas, objetivos, valores, alternativas, costos y beneficios y que continúe con las correcciones sobre la marcha, una vez que la información sobre el avance de los programas comience a fluir.

**Yehzkel Dror, especialista de las ciencias praxiológicas.**



Lo anterior requiere cambios substanciales en el proceso gubernamental y en las ciencias praxiológicas. Por lo tanto, propone un modelo de políticas óptimo basado en la planeación racional. El sistema de formulación de políticas debe rediseñarse conforme al desarrollo de las ciencias praxiológicas, de manera que exista una simbiosis completa entre el poder político y el conocimiento de estas disciplinas. En esta forma, el gobierno debe reorganizarse para estimular la innovación y la investigación de políticas, así como para hacer participar más a los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas.

También propugna porque los analistas de políticas amplíen el uso de la información extra-racional. Esto puede ayudar a los formuladores de políticas a incrementar el uso del conocimiento tácito, la experiencia personal y la historia. Asimismo, exhorta a los filósofos a explorar las implicaciones de alternativas futuras y alienta a los ejecutivos creativos, intuitivos o afortunados, que tienen una capacidad poco usual para tomar las decisiones correctas o sobrevivir al cambio.

En su libro “Diseño para las ciencias praxiológicas”, Dror señala que las disciplinas científicas actuales no pueden contribuir correctamente a la formulación de políticas, debido a su especialización y campo específico, que impiden el planteamiento integral de los problemas sobre los cuales se formulan las políticas. Por consiguiente, se necesita una revolución científica para mejorar la formulación de políticas; se requiere un nuevo enfoque científico: las ciencias praxiológicas.

Estas supradisciplinas comprenderán un enfoque científico diferente, una orientación y una metodología basadas en el conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad organizada.

Las ciencias praxiológicas deben de encaminarse a la comprensión y mejoramiento de la dirección de la sociedad, —sus métodos, conocimientos y sistemas de formulación de políticas—, así como integrar el conocimiento de todas las disciplinas, en especial las ciencias de la conducta y las ciencias administrativas. Su carácter debe ser de investigación pura y aplicada; deben utilizar el conocimiento tácito y la experiencia personal, además de los métodos convencionales. Su naturaleza debe ser instrumental-normativa, reconocer la dificultad de hacer una ciencia libre de valores y tratar de contribuir a seleccionar estos valores.

En suma, las ciencias praxiológicas deben de constituir un método racional de formulación de políticas, que comprenda desde la exploración de los valores involucrados, el planteamiento de problemas y la factibilidad política, hasta las estrategias y el análisis de los resultados.

Las ciencias praxiológicas tendrán grandes implicaciones tanto para la política como para la ciencia. Para la primera, harán explícitos muchos supuestos tácitos

involucrados en las decisiones; para la segunda significarán un mayor apoyo a la innovación, investigación, enseñanza y profesionalización. De este modo, estas subdisciplinas traerán, inevitablemente, según Dror, profundos cambios en los patrones existentes en materia de enseñanza e investigación profesional, en la política y en la administración, así como en el uso social de las ciencias de la conducta, la dirección y la física.

Quienes sostienen la teoría incremental de las decisiones, rechazan el enfoque óptimo de la formulación de políticas planteado por Dror; pues lo consideran terriblemente utópico y hasta peligroso, ya que la unión de poder y conocimiento, lo conduce a una especie de consejo de “filósofos-reyes”, en el cual se concentran las decisiones fundamentales de la sociedad, por lo que, aunque fuera factible, no sería deseable. MTMP

**DRUCKER, PETER F.** (1909- ) Austríaco.

Escribió: *La Práctica de la Dirección. Dirección por Resultados. El Ejecutivo Efectivo, etc.*

Su trabajo empezó con la alta dirección y su rol en las grandes corporaciones. Drucker identificó a la dirección como el problema central y a los directores como el elemento dinámico en cada negocio. Sin embargo, a pesar de que los directores son el recurso más básico de los negocios, cada vez son más escasos y más costosos; por lo tanto, es extremadamente importante que los directores sean usados efectivamente, conforme al estado actual del conocimiento sobre la práctica y las funciones de la dirección.

Existen dos dimensiones en la tarea de dirección: una económica y una de tiempo. Los directores deben siempre desempeñar la económica primeramente. La otra dimensión está presente en todos los sistemas de toma de decisiones. Las dos están relacionadas de manera que los directores se evalúan por los logros económicos en un tiempo determinado. Para Drucker esto no significa necesariamente la maximización de las utilidades, sino por el contrario, las utilidades son la prueba del éxito de una empresa.

La cuestión principal para él es: cómo es mejor dirigir un negocio para asegurar que haya utilidades y que tenga éxito con el tiempo. Ninguna empresa tiene un objetivo único y la dirección eficiente siempre implica manipular los distintos objetivos, balancearlos y otorgarles prioridad, ésto fuerza a los directores a examinar las alternativas disponibles y allegarse medios confiables para evaluar el desempeño de la dirección.



Peter F. Drucker creador de la dirección por objetivos.

Específicamente, los objetivos en una empresa capacitan a la dirección para explicar, predecir y controlar actividades, lo cual no es posible con la sola idea de las utilidades; los objetivos obligan a planear en detalle.

Para citar a Drucker: “Los objetivos son necesarios en cada área donde el funcionamiento y los resultados afectan directa y vitalmente la supervivencia y prosperidad del negocio”.

Drucker marca ocho áreas donde los objetivos deben establecerse: mercado; innovación; productividad; recursos físicos y financieros; rentabilidad, desarrollo y desempeño de los directivos; desempeño y actitud del trabajador y responsabilidad pública. Para establecer objetivos dentro de cada una de estas áreas es necesario determinar mediciones y tiempos. Desgraciadamente las mediciones, en la mayor parte de estas áreas, aún son burdas y el tiempo a fijar, depende del campo y de la naturaleza de las empresas.

Conforme a lo anterior, Drucker propone la “dirección por objetivos”, como un estilo de dirección en el cual cada directivo establece un conjunto de objetivos

realistas, que deben mostrar claramente su contribución a los objetivos de la empresa y que deben ser verificados en su factibilidad. Esto, además de ser fuente de motivación, hace posible que se desarrolle el recurso más importante de toda organización: la dirección.

Drucker da tres causas de dirección equivocada que son: el trabajo especializado de la mayoría de los directores, la existencia de una jerarquía y la diferencia en la visión que existe en los negocios.

La dirección por objetivos es una forma de librarse de estas deficiencias por medio de la relación de las tareas de cada director, con los objetivos generales de la compañía. La dirección ya no es más el dominio de un hombre. La dirección es una operación de grupo y la existencia de objetivos, enfatiza la contribución que cada director individual hace a la operación total del grupo. El problema del ejecutivo es buscar el mejor grupo directivo; pero la existencia de objetivos con su sistema de evaluación interconstruido hace posible mejores selecciones, de modo que la “dirección por objetivos” habilita a los directores para ser efectivos y esta efectividad puede ser aprendida.

Drucker insiste en que el autodesarrollo de la efectividad de los directores es necesario para el desarrollo continuado de la organización, a medida en que el conocimiento se convierte en su principal recurso.

La “dirección por objetivos” permite al director evaluar su desempeño y al hacerlo refuerza su aprendizaje; le muestra en qué puntos radica su fortaleza y por lo tanto, le permite establecer prioridades en forma correcta y tomar decisiones acertadas. La revisión regular de los objetivos y la ejecución, permiten al director conocer dónde hizo su contribución más efectiva, de manera que desarrolla su destreza en estas áreas.

En suma, la “dirección por objetivos” ayuda a vencer algunas de las fuerzas que amenazan fragmentar la organización, mediante una relación efectiva y clara de las tareas de cada director, con los fines generales de la compañía; lo más importante es que incrementa la motivación y desarrolla el compromiso con la organización. MTMP.

**DUVERGER, MAURICE** (1917- ) Francés.

Obras: *Los Partidos Políticos. La Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política Introducción a la Política. La Democracia sin el Pueblo. Sociología Política, etc.*

Jurista y politólogo francés, profesor de la Facultad de Derecho de París, nacido en 1917. Los trabajos de Duverger han contribuido intensamente a desarrollar en Francia la sociología electoral y la sociología de los partidos políticos. Desde 1950 se dedica al estudio de la influencia de los sistemas electorales sobre la vida política y demuestra:

- que la representación proporcional tiende a suscitar un sistema de partidos múltiples y rígidos;
- que el escrutinio mayoritario en dos vueltas favorece un sistema de partidos múltiples pero flexibles;
- que el escrutinio mayoritario en una vuelta entraña la bipolarización;
- que la representación proporcional es el sistema más sensible a las corrientes nuevas, aunque sean efímeras y de escasa amplitud;
- que el escrutinio mayoritario en dos vueltas es poco sensible a las variaciones de opinión, mientras que el escrutinio mayoritario en una vuelta, especialmente sensible a los cambios tradicionales de opinión, no lo es, sin embargo, a las corrientes nuevas.

Al hacer de los partidos políticos un objeto de la sociología, hasta entonces casi ignorado en Francia, Duverger ha contribuido al nacimiento de esta disciplina. Apoyándose en un material de encuesta muy amplio y a partir del estudio de su origen (parlamentario o no), de su armadura, de los grados y la naturaleza de la participación (partidos de cuadros o de masa), de la forma de designación de los jefes y del rol de los dirigentes, Duverger construye una tipología: los partidos burgueses, los partidos socialistas de Europa continental, los partidos comunistas y fascistas, los partidos demócratas-cristianos y católicos.

Duverger es uno de los principales teóricos contemporáneos en el análisis de los partidos políticos. Resaltan en su obra las siguientes consideraciones acerca de los partidos.

Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc. ) ligados por instituciones coordinadoras.



Maurice Duverger en México (1977) en un ciclo de conferencias auspiciado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

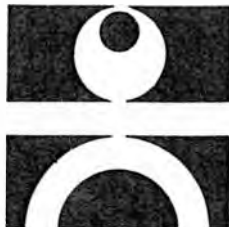
Los partidos políticos históricamente nacen, cuando las masas populares han comenzado a entrar realmente en la vida política, cuando han formado el marco necesario que les permite reclutar en sí mismas a sus propias élites. Los partidos son siempre más desarrollados en la izquierda que en la derecha, porque son más necesarios para la primera. Suprimirlos sería, para la derecha, un medio admirable de paralizar a la izquierda.

Se pueden distinguir partidos de cuadros y de masas; ello no descansa ni en su dimensión, ni en el número de sus miembros; no se trata de una diferencia de tamaño sino de estructura social y política. El partido de cuadros trata de reunir notables, para preparar las elecciones, conducirlas y mantener el contacto con los candidatos. Los de masas tratan de realizar la educación política de sus miembros y son ellos la materia misma del partido, la substancia de su acción.

La dirección de los partidos tiende naturalmente a tomar una forma oligárquica. Una verdadera "clase de jefes" se constituye, en una casta más o menos cerrada, un "círculo interior" de difícil acceso. Este fenómeno se aplica tanto a los jefes aparentes como a los jefes reales, a los dirigentes autocráticos como a los democráticos.

La forma de la autoridad se modifica dentro de los partidos manifestándose una doble evolución. En una primera fase, se pasa lentamente de una dirección personal a una dirección institucional. En una segunda fa. se, se percibe una cierta vuelta hacia atrás a través del cuadro de las instituciones, la autoridad recobra un carácter personal; Esta evolución no es, por otra parte, especial a los partidos políticos; se encuentra en otras comunidades y, en primer lugar, en el Estado.

Para Duveger una dictadura de partido único popular, que tiende a crear una nueva clase dirigente, está más cerca de la democracia que las dictaduras sin partidos, de tipo personal o militar, que refuerzan a los feudalismos en el poder. RVA







**EASTON DAVID** (1917- ) Canadiense.

Obras: *El Sistema Político. Análisis Político. Los Niños en el Sistema Político. Orígenes de la Legitimidad Política.*

Easton es uno de los principales teóricos de la Ciencia Política contemporánea. Su “enfoque de sistemas” aplicado a la política es una interesante variedad del funcionalismo, aunque Easton sostiene que las fuentes de su pensamiento son otras: lo que él llama Teoría General de Sistemas. Lo que busca Easton es una teoría general, un esquema conceptual unificado para el análisis de la vida política; lo que le preocupa es la estabilidad y el orden.

En el “Sistema Político”, hizo una revisión de toda la disciplina y realizó un primer intento de elaboración con un enfoque coherente del estudio de la política. Dos necesidades básicas ocupan la mayor parte de los capítulos del libro no dedicados a la historia. En primer lugar, la necesidad de una definición de política que distinga efectivamente la actividad política de la no política; en segundo lugar, un modo de combinar el concepto de equilibrio con el de sistema. En esta obra es muy patente el origen económico de los conceptos. Aparte de una declaración sobre el principio de interdependencia y algunas indicaciones del principio de unidad funcional, no se desarrolla la estructura del análisis de sistemas.

En su otra obra “Análisis Político”, el objetivo de Easton es ambicioso: “desarrollar un conjunto lógicamente integrado de categorías con acusada trascendencia empírica, que haga posible el análisis de la vida política como sistema de comportamiento”. Los elementos básicos de dicha estructura son: “inputs” al sistema (demandas y apoyo) y “outputs” del sistema, “decisiones y acciones de las autoridades”. Hay una retroalimentación, (“feed back”): un lazo (“loop”) conecta a la autoridad con los miembros, de tal modo que las respuestas de éstos son comunicadas a las autoridades y pueden engendrar otras acciones de parte de éstas, en

la unidad básica del análisis. Es la interacción que surge de la conducta de los miembros cuando actúan como tales. Como el propio autor señala “el análisis de sistemas como yo lo concibo, arranca de la noción de vida política como un conjunto de interacciones, que mantienen sus propias fronteras y está inserto y rodeado por otros sistemas sociales, a cuya influencia está expuesto de modo constante” RVA



David Easton discute con miembros del Colegio durante el Simposio sobre Política y Administración Pública Contemporáneas.

### **ECLÉCTICO, Enfoque**

En el análisis político, el enfoque ecléctico rechaza el punto de vista de que puede confiarse en un sólo sistema de ideas como método explicativo satisfactorio y por lo tanto, intenta emplear aspectos de cualquier sistema de explicación que parezcan más convenientes para el problema a la mano. JG

### **ECLECTICISMO**

Tendencia que se caracteriza por tomar y mezclar arbitrariamente doctrinas, conceptos y principios distintos, a veces antagónicos, tratando de conciliarlos entre sí, tanto en lo ideológico, como en el arte, las ciencias o la política. ACR

## ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Concepción de que las condiciones sociales, económicas y políticas que rodean cualquier sistema administrativo, determinan cómo opera éste en la práctica; de ahí, que el modelo de eficiencia burocrática desarrollado por las naciones industrializadas, si se introduce en un país subdesarrollado, con una herencia social, económica y política diferente, producirá un sistema administrativo que puede ser burocrático en la forma o en la estructura, pero no en las funciones reales que desempeña.

Al término de la Segunda Guerra Mundial con los programas de asistencia técnica, se inició la transferencia de tecnologías administrativas modernas a los países de reciente independencia. Las técnicas se tomaron del modelo prevaleciente en el mundo occidental, un modelo pleno de “principios” administrativos, orientado a la estabilidad y diseñado para proporcionar la mayor eficiencia y economía en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, a la luz de la experiencia, ha quedado demostrado que las técnicas exportadas pueden producir resultados imprevisibles y que los métodos occidentales sirven más para preservar el *status quo* que para estimular el desarrollo, pero también se ha comprobado que es posible adaptar una gran variedad de técnicas administrativas con ciertas expectativas de éxito.

Así, el enfoque ecológico ha destruido la idea de la existencia de “principios universales” de la buena administración, susceptibles de ser aplicados a países pobres y ricos por igual. Esto significa que los administradores públicos profesionales, en vez de basarse en un modelo ideal de eficiencia administrativa, tienen que partir de las condiciones locales, de la percepción de los funcionarios locales, antes de proponer soluciones. A largo plazo, esto hará posible crear un modelo de contingencias que muestre como manejar diferentes estrategias bajo condiciones administrativas distintas.

En el “Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en los Países en Desarrollo”, organizado por las Naciones Unidas en 1973, se concluyó que no es posible identificar una estrategia en particular o estándar que deba adoptarse como modelo general para mejorar la administración pública, sino que en cada país, la estrategia óptima debe ser dictada por las circunstancias prevalecientes. JG

## ECONOMIA CONCERTADA

Forma en que se realiza la actividad económica en algunos países capitalistas, en que la autoridad pública y las empresas privadas llegan a acuerdos expresos o tácitos

en lo que a la producción y distribución de bienes y de servicios se refiere. La autoridad estatal acuerda, mediante el pago de subsidios, la producción de un artículo o bien compra los excedentes para que no se dañe el mercado. ACR

## ECONOMÍA PLANIFICADA

Estructura económica en que hay una regulación consciente de la actividad económica por una combinación de entidades públicas y de la iniciativa privada. El sistema de economía planificada expuesto es intermedio entre la economía dirigida socialista y la economía de libre empresa capitalista. En la actualidad casi todos los países capitalistas industrializados tratan de adoptar en mayor medida el sistema de economía planificada, pero a menudo tropiezan con la oposición de los grandes empresarios, que lo consideran una violación de los principios del liberalismo. ACR

## ECONOMÍA POLITICA

Según Raymond Barre, la economía política es la ciencia de la administración de los recursos escasos en una sociedad humana: estudia las formas que adopta el comportamiento humano en la ordenación onerosa del mundo exterior, a causa de la tensión que existe entre los deseos ilimitados y los medios limitados de los sujetos económicos.

Pueden distinguirse tres fases o tres dimensiones de la economía política:

1. La ciencia que estudia los fenómenos por los cuales los hombres tratan de satisfacer sus necesidades por medio de bienes escasos.
2. La ciencia que trata de los intercambios mercantiles y que estudia el sistema que regula las relaciones de los hombres en dicho intercambio.
3. La ciencia que se esfuerza en pensar racionalmente la ordenación del mundo exterior como medio para aumentar la eficacia de las instituciones al servicio de todo el hombre y de todos los hombres.

Las tareas de la Economía Política pueden reducirse a tres:

1. Describir y analizar la actividad económica bajo sus distintos aspectos:
  - a) *Producción* de bienes y de servicios.
  - b) *Distribución* de las rentas del trabajo y de la propiedad.
  - c) *Gastos* (consumo) por parte de los particulares, de las colectividades y del Estado.

Los medios empleados a tal efecto son la observación, las comparaciones y las estadísticas.

2. Comprender y explicar los mecanismos de la actividad económica (por ejemplo: de la producción del mercado, de los precios, de la moneda, etc... ). La explicación encamina hacia la *teoría económica*.

3. Controlar y perfeccionar el funcionamiento de la actividad económica en la línea de las opciones admitidas de justicia social. Este control lleva a la *política económica*. JG

### **ECONÓMICO, Enfoque**

El enfoque económico se basa en las suposiciones de que mucho de la actividad política y del comportamiento político, es afín a la actividad y al comportamiento económicos y que los métodos, modelos y conceptos del economista pueden emplearse con provecho en el análisis de los procesos políticos.

El primer supuesto, se funda en las definiciones de la política que se concentran en: la selección, la toma de decisiones, la competencia por “los bienes” y la distribución de los recursos políticos. Las elecciones, por ejemplo, son vistas como situaciones de mercado la toma de decisiones políticas se ve como proceso que implica cambio; la formación de coaliciones y los sistemas políticos de dos partidos, se consideran equivalentes en sus aspectos esenciales a los sistemas de mercado oligopolistas y duopolistas.

El segundo supuesto, llama la atención sobre el conjunto de conceptos que comparten las dos disciplinas: distribución de recursos, demandas, costos, utilidad, optimización, etc. También es digno de notar el enriquecimiento mutuo mediante modelos, aunque principalmente de la economía para la ciencia política: análisis insumo-producto, modelos de la teoría de juegos, modelos de competencia oligopolistas, etc. JG

### **ECONOMISMO**

Tendencia pequeñoburguesa en el movimiento obrero que sostuvo que la lucha proletaria debía limitarse a los intereses económicos inmediatos, a las reivindicaciones vinculadas con el nivel de vida, la retribución del trabajo, etc., pero sin abordar los problemas políticos de fondo, en los que se condensan los intereses esenciales de la clase obrera. ACR

**EDIL**

Nombre que también se da a un concejal, esto es, a un miembro de un ayuntamiento. ACR

**EFFECTIVIDAD-EFICACIA**

La efectividad ha sido definida como el grado en el cual una organización realiza sus metas.

Desde otro punto de vista, la efectividad es un aspecto difícil de definir. Con frecuencia se confunde eficiencia con efectividad. Etzioni define la eficiencia como la cantidad de recursos empleados para producir un resultado. Obviamente una organización puede ser eficiente sin ser efectiva, y viceversa. Aunque ambas están a menudo íntimamente relacionadas, es aventurado concluir sin una investigación cuidadosa, que sean idénticas.

Existen varios enfoques:

*El enfoque de la meta.* En un esfuerzo destacado por darle sentido al concepto de efectividad, James Prince ha recopilado, una serie de proposiciones relacionadas con el tema. La productividad es tomada como el indicador más próximamente relacionado a la efectividad.

El análisis de Prince se basa en el supuesto de que las organizaciones son entidades que persiguen una meta. Reconoce, sin embargo, que la obtención de una meta puede operar en contra de (ser no funcional para) la obtención de otra. Cuanto más compleja sea la organización en términos de las metas operativas en que se fundamenta, más difícil será precisar su efectividad. El problema se complica aún más cuando una organización destaca las medidas fácilmente cuantificables de efectividad, no siendo éstas los indicadores verdaderos de sus propósitos totales.

*El enfoque de sistema-recursos.* Stanley Seashore y Ephraim Yuchtman han tratado de evitar algunos de los escollos del enfoque anterior, ignorando las metas organizacionales en sus análisis de la efectividad.

Este enfoque de sistema-recursos se basa en la idea de la organización como un sistema abierto. Como tal, se compromete en relaciones de intercambio y competencia con el medio. La efectividad se convierte en la habilidad de la organización, ya sea en términos absolutos o relativos, para explotar su medio en la obtención de recursos escasos y valiosos. Estos recursos son adquiridos en las relaciones competitivas de intercambio. Una organización es más efectiva cuando logra el máximo provecho de su posición negociadora y llega al grado óptimo en su consecución de

recursos. Este enfoque vincula nuevamente la organización con la sociedad, recalando que está en interacción con el medio y que, por tanto, es a partir de tal fuente de donde debe ganar los recursos.

Independientemente de los enfoques anteriores, en los estudios sobre efectividad, está implícito el supuesto de que la organización opera en un mercado relativamente libre y que el cliente tiene la opción de decidirse por una organización distinta si sus necesidades no se ven satisfechas. Cuando él cambia de organización los recursos no son asignados a la organización original y la efectividad disminuye. Bajo el enfoque de las metas, los beneficios o el apoyo de la comunidad disminuirían al ocurrir esto.

En realidad se puede decir que las condiciones por las cuales la organización podría juzgarse a sí misma como efectiva, tales como el número de casos tratados o la cantidad de dinero desembolsado, para la percepción del cliente pueden ser apenas lo que la organización tiene el deber de hacer.

En conclusión, la efectividad es un fenómeno relativo. La complejidad de las organizaciones, casi por definición, impide la efectividad en relación con todos los criterios. EMD

## **EFICACIA POLÍTICA**

Los estudios del comportamiento político, usan el término para referirse a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos. Alude a la creencia personal de que el cambio político y social puede llevarse a efecto o retardarse y de que sus esfuerzos aislados o unidos a los de otros, pueden obtener de las autoridades políticas el comportamiento deseado. La eficacia tiene sus orígenes en la psicología social y está estrechamente emparentada con los conceptos de “potencia del yo”, “competencia subjetiva”, “autoconfianza” y “efectividad personal”. El concepto tiene particular importancia a la hora de apreciar el comportamiento en los sistemas democráticos, en los que se premia la participación ciudadana y hay canales adecuados para expresar las necesidades políticas.

La persona eficaz atribuye importancia a su dimensión política; se siente poderosa, competente e importante; saca una serie de deducciones de las esperanzas puestas en los funcionarios políticos: a éstos les interesa su voto y, en consecuencia, atienden sus demandas. Tales autoevaluaciones y orientaciones con respecto a las autoridades políticas, guardan relación con un conjunto generalizado de actitudes en torno al sistema político; por ejemplo, que las cuestiones electorales o los círculos dirigentes pueden ser influidos e incluso penetrados.

*Consecuencias Para El Sistema Político.* Al evaluar la cantidad del compromiso ciudadano en la cultura política, los observadores insisten en que cuanto más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho está con el sistema político general y tanto más predispuesto a valorar positivamente la gestión de las autoridades. Esta estrecha relación entre la eficacia y los sentimientos generales de satisfacción tiene importantes repercusiones en los problemas del consensus y del apoyo popular en las naciones democráticas. ABD

## EFICIENCIA

El concepto de eficiencia es uno de los más importantes, pero a la vez, uno de los más difíciles de definir en la terminología administrativa. El problema radica en que presenta problemas de sinonimia con los términos de eficacia y de efectividad, y en que el empleo de estos en la literatura administrativa no es muy consistente.

Amitai Etzioni, uno de los autores que distingue entre estos términos afirma que “La efectividad real de una organización específica viene determinada por el grado en que realiza sus fines. La eficiencia de una organización se mide por el monto de recursos empleados para producir una unidad de producción”.

*La Eficiencia como Principio.* El concepto que se da a la eficiencia como principio de la organización, establece que: “Una estructura de organización es eficiente si facilita la obtención de los objetivos deseados, con el costo mínimo o con el menor número de imprevistos”.

Para un miembro cualquiera del grupo, una estructura de organización eficiente es aquella que realiza una labor provechosa, le ofrece satisfacción en su trabajo, tiene líneas claras de autoridad y asignaciones precisas de responsabilidad, le permite el desarrollo de su personalidad y le da un sentido de participación, seguridad, posición y remuneración adecuada.

El principio de eficiencia debe aplicarse cuidadosamente. Con frecuencia cuando se establece una estructura de organización, se piensa que se puede reducir los costos estableciendo un departamento de servicio, sin tener presentes los posibles costos adicionales en otros departamentos. Por ejemplo, se puede establecer un departamento central de estadística que se ocupe de todas las actividades referentes a recopilación y obtención de datos; esto puede permitir obtener, a bajo costo, estadísticas que por otra parte pueden no ser las más apropiadas a las necesidades de quien vaya a utilizarlas. Otra forma usual de disminuir los costos consiste en establecer oficinas centrales de mecanografía y secretariado. En ocasiones este



sistema funciona eficientemente, pero en otras la aparente economía se logra solamente a costa de pérdidas de tiempo valioso del personal directivo, que debe esperar hasta que haya una secretaria o mecanógrafa disponible.

*Distintos Significados.* El concepto de eficiencia puede tener significados distintos en diversas personas. Para un administrador eficiencia puede significar maximizar las ganancias, para otro puede significar maximizar ventas o puede medirla en términos de la posición relativa de la empresa con respecto a sus competidores o en términos del servicio a la comunidad. En esta forma, mientras un ejecutivo se esfuerza notablemente por disminuir los costos, ampliar los mercados o aumentar el margen de utilidad, fines todos estos muy razonables, puede estar creando un mal ambiente en el personal que venga a ser a la larga contraproducente para los fines propuestos.

Sin embargo, independientemente de los diversos criterios posibles, el principio de eficiencia es fundamental para medir la bondad de toda organización. Sin embargo se debe procurar definir claramente el criterio apropiado. Así, alguien puede pensar que es ineficiente la existencia de duplicación de actividades en muchas dependencias gubernamentales, mientras que otros pueden creer que esta duplicidad es un costo necesario para evitar los peligros de una concentración exagerada del poder. Igualmente, un administrador puede considerar que la mejor manera de introducir los cambios que desea en una organización es por medio de una orden precisa sin explicaciones adicionales. Para otro administrador el curso más apropiado puede ser tratar de convencer a sus subordinados de las conveniencias del cambio propuesto y lograr en esta forma una mayor cooperación, aunque este último procedimiento pueda requerir un tiempo mayor. EMD

## **EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se refiere a la promoción de métodos administrativos que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado y con el menor costo. La reducción de costos de personal y materiales, en tanto que se logra la máxima precisión, velocidad y simplificación administrativas.

Hasta la primera mitad del siglo xx, efectividad, eficiencia y eficacia fueron considerados conceptos sinónimos. Sin embargo, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, el término eficiencia comenzó a utilizarse en la Ingeniería, para referirse a la relación entre la energía consumida y la energía producida por las máquinas. Posteriormente, con el movimiento norteamericano de reforma administrativa y el surgimiento de la administración científica, la palabra eficiencia ganó

aceptación en la economía y en la administración, hasta convertirse en uno de los conceptos claves de las primeras manifestaciones del pensamiento administrativo.

*La administración científica.* En los primeros años de desarrollo de la administración científica, la eficiencia tuvo diversas acepciones. Para Taylor fue la razón existente entre la ejecución real y la ejecución tipo o estándar; en el mismo sentido, Emerson concebía a la eficiencia como la razón entre lo realizado y lo que podía realizarse. Fue Gulick quien elevó a la eficiencia al bien básico de la Ciencia de la Administración; si bien reconoció que al final de cuentas, el concepto de eficiencia se tiene que contemplar a la luz de determinados valores de la Política y del orden social, siguió considerándolo el axioma primero en la escala de los valores administrativos.

Con la aceptación de los principios de Administración, que establecían relaciones causa-efecto y podían ser científicamente comprobados, llegó a su culminación el “evangelio de la eficiencia”, en tanto formulaban prescripciones para conseguir eficiencia y economía; ignorarlos —se creyó— originaba confusión y despilfarro en el manejo de las organizaciones.

De este modo, la administración científica aplicada a las funciones gubernamentales transfirió la búsqueda de la eficiencia a la administración pública, como el ideal del bienestar administrativo. Sólo así —se pensó—, era posible que la administración se aproximara más al mundo impersonal, sin valores, en que con tanto éxito habían avanzado las ciencias exactas.

*La Reforma Administrativa.* Dentro del movimiento de reforma administrativa, el grupo de los *Progressives* introdujo el concepto de eficiencia en la teoría de la Administración Pública Norteamericana. Los *Progressives*, nombre derivado de su apoyo a la idea del progreso, partían de una concepción positiva del gobierno, buscaban una sociedad planificada, despreciaban a los políticos, pugnaban por un gobierno eficaz y económico con una burocracia profesional y científica, cuya contrapartida fuera una “ciudadanía eficiente”, esto es, consiente, participativa y con una formación útil.

Al filo del siglo xx señala Waldo, todo el mundo admitía que la moral, aunque quizás muy conveniente, no era bastante. La democracia había de ser práctica; sus ciudadanos avisados y activos; el mecanismo del Estado no podía perder tiempo, dinero y energías. Si los buenos propósitos fallaban por la ineficiencia, la ineficacia era el pecado capital.

En suma, llegó a creerse que “ser eficiente es más difícil que ser bueno”, pero con la eficiencia la bondad aumentaría notablemente y se difundiría con mayor

amplitud. Así, una palabra considerada por lo general como descriptiva y mecánica, adquirió una investidura moral.

### *El cuestionamiento de la eficiencia*

El abandono de la dicotomía política-administración y el rechazo de la validez científica de los principios administrativos, plantearon el problema de la eficiencia en nuevos términos. La eficiencia puramente administrativa fue puesta en duda debido a su tendencia a producir resultados inmediatos y superficiales, a expensas de valores fundamentales y definitivos. Dimock sostuvo entonces que no había una verdadera eficiencia que no fuera también eficiencia social. Pero fueron Simon y Waldo quienes cuestionaron definitivamente a la eficiencia como el valor central de la administración pública.

*Simon.* Consideró que en las organizaciones orientadas al lucro, el dinero es el denominador común para comparar los costos y el rendimiento neto, por lo que la eficiencia —como relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos con estos recursos—, se incrementa mediante la maximización de las utilidades o la minimización de los costos. En contraste, en los organismos gubernamentales los costos y los beneficios no son mensurables estrictamente en dinero, no hay este común denominador; existen costos sociales, por ejemplo, y servicios públicos cuya contribución al bienestar de la población no pueden cuantificarse monetariamente.

En consecuencia, no existe una medida de eficiencia absoluta sino relativa y siempre en función de los fines o valores que se persiguen. Los análisis de la eficiencia gubernamental tienen casi siempre implícitas presunciones fundamentales de valor. La eficiencia, por ende, no es un lema que pueda proclamarse indiscriminadamente en las apelaciones políticas a todos los grupos. Los debates sobre la eficiencia son en realidad discusiones sobre qué valores debería de realizar el gobierno. De esta manera para los contribuyentes la eficiencia se identifica con la reducción de los gastos gubernamentales, independientemente de los servicios públicos que se presten; para quienes tratan de expandir los programas de gobierno en pos de la eficiencia social, señala que si un programa es deseable merece ser llamado eficiente; para los empleados la eficiencia se vincula con la despreocupación por su bienestar, la aceleración de procedimientos y los métodos de dirección autoritarios.

Por lo tanto, el criterio de la eficiencia no proporciona un numerador común, no compara los valores que han sido logrados por las distintas vías de acción: qué es más eficiente, por ejemplo, ¿un programa para reducir la mortalidad infantil o para eliminar el cáncer?, ¿un plan de desarrollo rural frente a otro de carácter

urbano?, ¿un proyecto para estimular la inversión industrial o para mejorar las zonas marginadas? Este proceso de valoración cae fuera de la ciencia y por consiguiente, el administrador al servir a un organismo público en un estado democrático, debe sopesar debidamente todos los valores de la comunidad que guardan relación con su actividad y que son razonablemente averiguables en relación con ella y no puede limitarse a los valores de su responsabilidad particular. Sólo en estas condiciones puede el criterio de eficiencia ser afirmado con validez como determinante de la acción.

*Waldo.* Señaló que la economía y la eficiencia están íntimamente ligadas con valores; que su imparcialidad y carácter científico aparentes han sido utilizados para significar menos gastos del gobierno y más dinero retenido por el contribuyente, dentro de una filosofía utilitaria. La eficiencia es un problema de calidad y por consiguiente, los métodos de medición cuantitativos y automáticos forzosamente han de ser incompletos. Eficiencia, ¿para qué? ¿Por sí misma tiene algún sentido? ¿No se mide necesariamente en función de otros valores? ¿Qué ofrece un programa de reorganización administrativa trazado para lograr eficiencia y economía, al hombre cuyo interés principal radica en otras cualidades de su gobierno?

Es imposible afirmar que la eficiencia es algo deseable en la consecución de toda clase de fines, por lo que no proporciona ninguna diferencia específica a la Administración, ya que realizar tareas con el menor margen entre potencial y realización es importante en todo esfuerzo humano. Las cosas no son simplemente eficientes o ineficientes, sino en relación a finalidades determinadas y lo que es eficiente a una finalidad puede no serlo a otra. La eficiencia en sí misma no puede ser un valor.

En la organización y procedimientos administrativos, abstraídos de su relación con los fines humanos no hay ninguna cualidad que los haga eficientes. La noción descriptiva u objetiva de eficiencia es válida y útil, pero sólo dentro de un sistema de valores conscientemente aceptado. Aún la eficiencia de una máquina sólo se puede calcular correctamente, después de haber fijado el esquema de referencia del cálculo. De igual modo, en la medida en que el esquema de referenciase establezca con claridad, son posibles y útiles los estudios sobre la eficiencia en la Administración Pública.

#### *El planteamiento actual*

El rechazo a la eficiencia, expresa la impugnación de que se ahorre dinero (como si fuera el único recurso escaso) independientemente de los efectos que se ocasionen en el desempeño. A veces conduce esta posición al extremo de exaltar la ejecución sin consideración a su costo.

Es obvio que nadie desea desperdiciar recursos escasos para conseguir diversos fines, a pesar de que no existan criterios comerciales ni utilidades financieras. Sin embargo, para algunos autores el término es muy desafortunado, pues al igual que la sinceridad y la honestidad, la eficiencia llevada al extremo crea heridas innecesarias e improductivas; no puede dominar todas las consideraciones, especialmente en los servicios sociales, en donde el propósito fundamental es el trato justo y humano. Esto no quiere decir que no se busque el menor costo de medios escasos para producir bienes o servicios considerados valiosos.

En todo caso, la dificultad de analizar la eficiencia se origina en el hecho de que las organizaciones públicas persiguen objetivos múltiples y a veces contradictorios o excluyentes; en la complicación que representa hacer compatibles las finalidades parciales de estas organizaciones con los objetivos de la política global del gobierno; en el problema de determinar quién pagará el costo económico, político y social de un programa y quién obtendrá los beneficios de su realización; y en la dificultad de comparar valores —costo monetario, costo social, beneficio de distintos grupos, clases y regiones—, sin una unidad que permita reducirlos a un común denominador. Todo lo cual supone una posición valorativa determinada, (ahorro de dinero, beneficio social, estabilidad política, etc. ) desde la cual se puede juzgar la eficiencia de un organismo en el cumplimiento de sus fines.

Para que el análisis de la eficiencia sea de utilidad, los costos y la efectividad requieren ser correctamente interpretados y relacionados dentro de un sistema de pensamiento comprensivo y comprensible. Las nociones ortodoxas de eficiencia transferidas de las empresas de negocios, deben ser reformuladas y reinterpretadas a la luz de consideraciones más amplias, en donde el costo en dinero es sólo una de las variables y a menudo, la menos importante.

El problema del análisis de la eficiencia en la administración pública ha estimulado enfoques, métodos y técnicas como las Ciencias Praxiológicas, la evaluación de programas, el presupuesto, por programas, el análisis costo-beneficio, etc., que —aunque en forma parcial y contingente a cada tipo de problema—, intentan trascender los criterios y mediciones financieras para abarcar otros tipos de costos y de beneficios, así como prever las consecuencias de una acción o inacción a lo largo del tiempo. JG

## **EJECUTIVO, PODER**

Está integrado por aquellas instituciones a las que incumbe formalmente el gobierno de una comunidad política, es decir, la aplicación de sus decisiones vinculantes, formuladas a su vez, en mayor o menor medida, por las propias instituciones del ejecutivo.

Las dos formas estructurales dominantes del poder ejecutivo son el sistema *presidencialista* y el de *gabinete*. La fuente del poder ejecutivo se ha desplazado desde el derecho hereditario, la cooptación y el empleo de la fuerza a la elección, directa o indirecta. Su legitimidad se ha secularizado; la tradición, el origen divino y otras formas de invocación de fuerzas ocultas han cedido su lugar a criterios racionales de eficacia y aprobación popular. Las funciones principales de los poderes ejecutivos contemporáneos constituyen, cada vez más, el ámbito propio de estructuras especializadas. Estas funciones son la representación y la integración, el liderazgo, la deliberación y el proceso de adopción de decisiones, el control y la supervisión de los órganos subordinados de decisión y ejecución. Por último, se ha llegado a la institucionalización de la responsabilidad política y funcional a través de la aceptación de procedimientos regularizados.

#### *El órgano del poder ejecutivo*

El órgano del poder ejecutivo está integrado por cierto número de funcionarios, elegidos o nombrados responsables del cumplimiento general de las funciones que le están encomendadas. El número de funcionarios de este rango es generalmente pequeño, 20 o, cuando mucho, 30. Si incluimos, además, a los altos funcionarios de la administración, directores de los organismos de planificación y de las industrias nacionalizadas y a los científicos y militares que participan en la elaboración y adopción de las decisiones, su número no pasa casi nunca de 100. Aunque el ejecutivo sea una entidad colectiva, la responsabilidad última en cuanto a la adopción de las decisiones está algunas veces en manos de un solo hombre. En el otro extremo, en cierto número de democracias multipartidistas, sobre todo en los países escandinavos, los gabinetes de coalición ofrecen una colegialidad genuina en cuanto a la responsabilidad y a la adopción de las decisiones. Así pues, se observa un continuo entre el gobierno unipersonal genuino y la colegialidad típica.

Bajo la influencia francesa y la de Estados Unidos, el sistema presidencialista ha sido adoptado, aunque en diversas formas y con diferentes grados de efectividad, en Iberoamérica y los países francófonos de África. El sistema de gabinete, originario de Inglaterra, ha sido adoptado en la mayor parte de los países del continente europeo, en todos los que fueron dominio de habla inglesa y en buena parte de sus antiguas colonias, así como en gran número de países socialistas, sobre todo en la Unión Soviética y en los países de Europa Oriental. Las diferencias entre los dos sistemas son más formales que sustantivas. En el sistema presidencialista, el presidente es elegido por el pueblo y ocupa el cargo máximo del poder ejecutivo por un período de tiempo determinado, durante el cual no es responsable ante el parlamento. Todos los altos puestos del ejecutivo son nombrados por el presidente, que puede destituirlos. En el sistema de gabinete, por el contrario,

el primer ministro y su gabinete son responsables ante el legislativo, que les confiere formalmente el poder ejecutivo mediante una votación y puede poner fin al encargo en cualquier momento por un voto adverso.

A pesar de estas diferencias formales, el sufragio universal, el crecimiento de partidos nacionales y la progresiva adopción del sistema electoral mayoritario han originado una amplia convergencia. Tanto en los sistemas presidencialistas como en los de gabinete, las fuentes inmediatas del poder ejecutivo son la elección y el partido. En el sistema de gabinete el jefe del partido de la mayoría se convierte en primer ministro y, si el partido es disciplinado, es muy improbable que sea derribado. De esta forma, aunque el primer ministro es técnicamente responsable ante el legislativo, goza en la práctica de la misma inmunidad que un presidente. En los regímenes socialistas que han adoptado el sistema de gabinete (podemos considerar a la Unión Soviética como prototipo) es el partido el que sustenta el poder ejecutivo. Mientras el jefe controla el partido, o es aceptado por sus instancias más altas, el Comité Central y el Politburó, tiene también el control de la legislatura y goza técnicamente de inmunidad respecto del poder legislativo. Si hay disensiones en el interior del partido o pierde el apoyo del Comité Central o del Politburó, ya no podrá mantener su posición.

Hay muchas tendencias que, desde la Segunda Guerra Mundial, vienen favoreciendo el refuerzo político del ejecutivo. Entre ellas, las más significativas son la amplia difusión del sistema electoral mayoritario y las reformas constitucionales que establecen la superioridad del ejecutivo sobre el legislativo.

Desde un punto de vista *organizativo*, todas las formas del ejecutivo ofrecen notables similitudes. El primer ministro o el presidente están rodeados por círculos concéntricos de *consejeros* y por una serie de *organismos asesores y especializados*: el primero es el círculo inmediato de los consejeros personales y de los agentes de coordinación; el segundo está integrado por organismos específicos de coordinación cuyas funciones trascienden la división departamental o ministerial (planificación económica, seguridad nacional, energía atómica, programas espaciales, reorganización administrativa, etc.); el tercero es el *gabinete* integrado por los ministros responsables de la orientación política y la administración de actividades gubernamentales funcionalmente definidas (asuntos exteriores, comercio, trabajo, defensa, etc.); un cuarto círculo está integrado por un número creciente de *organismos independientes o semiindependientes* con responsabilidades reglamentarias o supervisoras, algunas de las cuales manipulando controlan los servicios económicos. No obstante, para obtener una visión completa del ejecutivo habría que ensanchar estos círculos para poder incluir otras fuerzas del sistema político. Hay que tener en cuenta a los *partidos políticos* y a sus líderes, a los que hay que convencer o

neutralizar; al *legislativo*, cuyo asentimiento a las medidas políticas es indispensable; a los *grupos de presión*, a la *prensa* y al *público* en general, cuyo apoyo es necesario, y finalmente a otras naciones, a diversas organizaciones internacionales y a la comunidad internacional en su conjunto.

### *Funciones del Poder Ejecutivo*

*Integración y representación.* La función de representación e integración del poder ejecutivo tiene un doble carácter práctico y ceremonial. El ejecutivo se identifica con la comunidad política y la representa interna y externamente. En algunos sistemas políticos el papel simbólico y de representación corre a cargo de una figura que no es responsable políticamente, —el monarca o el presidente de la república—, en cuyo caso, existe un *Jefe de Estado* que simboliza a la Nación en su conjunto y un *Jefe del Gobierno* es el Ejecutivo en realidad. En otros casos, sobre todo en los sistemas presidencialistas, tanto las funciones efectivas como las de simple representación se concentran en una sola persona y en un solo cargo. Entendemos por funciones integradoras, la representación de los intereses y expectativas y la elaboración de decisiones de acuerdo con los mismos. Esta es, en definitiva, la prueba última del éxito: vincula al ejecutivo con el partido, el legislativo y el público. Es “el signo que une, el broche que anuda” la comunidad al ejecutivo. Para desarrollar este papel integrador, el ejecutivo debe asumir el liderazgo, la adopción de decisiones y el cumplimiento de las mismas.

*Liderazgo.* El núcleo del poder ejecutivo es el liderazgo. Varía de sistema a sistema y de período a período. Un líder debe tener la capacidad de organizar, deliberar, decidir y ejecutar, pero también la de suscitar confianza, afecto y de lograr apoyo. El Carisma, un atributo mágico personal del líder que suscita una especial lealtad o entusiasmo popular, es un ingrediente indispensable del liderazgo. Este aspecto del liderazgo está estrechamente emparentado con la capacidad para adoptar una determinada posición o expresar una creencia sin equívocos. El liderazgo debe: asegurar la representación y la identificación con la comunidad; prever los problemas comunes y sugerir soluciones políticas; conseguir, en el nivel ejecutivo, un fuerte núcleo de funcionarios leales y ganar el apoyo popular.

*La deliberación y el proceso de adopción de decisiones.* La teoría política viene distinguiendo tradicionalmente entre actos legislativos y ejecutivos, pero esta distinción formal ya no resulta adecuada. En primer lugar, el poder ejecutivo puede desempeñar las funciones del liderazgo habitualmente asignadas al legislativo. Segundo, dispone de poderes independientes, por ejemplo, en política exterior y defensa. Tercero, la práctica de la legislación delegada ha conferido al ejecutivo amplios, aunque subordinados, poderes legislativos. Finalmente, las leyes que elabora el poder legislativo son propues-



tas, preparadas y perfiladas por el ejecutivo que dispone, así, de la prerrogativa de la iniciativa.

Para promover, decidir y actuar, el ejecutivo debe deliberar. Como consecuencia, se ha producido un rápido crecimiento de organismos de información, investigación, coordinación y consulta, sobre todo en el caso de las nuevas actividades gubernamentales que no tienen encaje dentro de la organización tradicional del ejecutivo en departamentos y ministerios: planificación y supervisión económicas, coordinación de la preparación de la política presupuestaria, elaboración de reformas administrativas destinadas a la creación de nuevas estructuras aptas para hacer frente a las nuevas funciones, y examen de los problemas de la seguridad nacional desde diversos puntos de vista gubernamentales.

*Supervisión y ejecución.* Si bien la distinción clásica entre deliberación (cuerpo legislativo) y ejecución (cuerpo ejecutivo) ya no puede mantenerse, sigue siendo cierto que el poder ejecutivo es el instrumento de ejecución en el sentido más estricto. Supervisa y controla a todos los organismos subordinados. Sin embargo, el ejecutivo, propiamente hablando, está dentro de la esfera de la burocracia. Las decisiones ejecutivas son generales y de alcance global: su cumplimiento detallado está en manos de la administración pública y de diversos organismos subordinados. El poder ejecutivo, empero, continúa siendo el responsable de la organización y reorganización de la máquina gubernamental. Puede crear y reorganizar ministerios y otros organismos, establecer las normas de promoción y reclutamiento de los funcionarios públicos y fijar los procedimientos para la elaboración de las decisiones subordinadas. De este modo, hay que imputar al ejecutivo las responsabilidades últimas en el caso de una ejecución ineficaz; pero se da por supuesto, cada vez más, que, al establecer los procedimientos de las decisiones burocráticas, el poder ejecutivo no asume la responsabilidad directa de su cumplimiento o incumplimiento. Se ha desarrollado, en efecto, una división del trabajo entre el ejecutivo y la burocracia, considerada en su totalidad, que se refleja en las diferentes evaluaciones de papeles y funciones y en los diferentes criterios de responsabilidad.

#### *Las limitaciones del poder ejecutivo y su responsabilidad*

Las limitaciones son relativamente escasas. Primero, hay que mencionar la carga, común a todos los poderes ejecutivos, incluyendo a los totalitarios, que representan la persuasión de la élite. En segundo lugar, aparecen las limitaciones impuestas por el conjunto: ningún líder puede alcanzar una síntesis de los objetivos y de las finalidades políticas que no refleje, hasta cierto punto, las expectativas y aspiraciones de la comunidad. El ir demasiado lejos en el planteamiento de los objetivos políticos implica separarse de los seguidores, mientras que permanecer pasivo supone la pérdida de

intereses y aspiraciones susceptibles de proporcionarle apoyo. Para ser efectivo, consiguiendo, al mismo tiempo, aprobación y apoyo, el ejecutivo necesita acordar sus acciones con los intereses y aspiraciones imperantes en el sistema. Pero si no lo consigue, o comete un error de cálculo, puede sufrir la desaprobación ó el rechazo. En tercer lugar, existen diversos tipos de limitaciones procedimentales y constitucionales que delimitan los contornos del poder ejecutivo y establecen una base para su responsabilidad. Hemos mencionado ya la responsabilidad del gabinete ante los cuerpos legislativos. En los sistemas presidencialistas, en los que el jefe del ejecutivo no es directamente responsable ante las cámaras, la separación de poderes, la supervisión judicial, las votaciones del legislativo y, en algunas instancias, la asociación directa de una u otra de las cámaras en el ejercicio de las prerrogativas ejecutivas, suponen una limitación.

No obstante, la sustancia de la responsabilidad ejecutiva reside en el sistema partidista y en las elecciones periódicas. El partido es al mismo tiempo un instrumento del que dispone el líder para alcanzar el poder y desarrollar su política y un aparato que le controla, puesto que sin su apoyo cae inevitablemente en la impotencia. El jefe del ejecutivo es, pues, de hecho, tanto el líder como el prisionero de su partido. La única forma de pasar por encima del control del partido es apelar al pueblo.

#### *Tipología del poder ejecutivo*

Una tipología del poder ejecutivo requiere una tipología previa de los sistemas políticos. Los dos tipos que hemos analizado, *presidencial* y de *gabinete*, constituyen categorías analíticas más que descriptivas. Lo mismo puede decirse de la distinción, ampliamente generalizada, entre ejecutivos, *fuertes* y *débiles*. Un ejecutivo fuerte puede definirse en virtud de su estabilidad en el poder y de su capacidad para adoptar y hacer cumplir sus decisiones. Esto sucede cuando se dispone del apoyo eficaz del partido o cuando disposiciones constitucionales específicas aseguran la estabilidad e independencia del ejecutivo. Los ejecutivos débiles aparecen, por su parte, cuando hay muchos partidos o bien carecen de disciplina interna, impidiendo que el ejecutivo pueda apoyarse sobre una mayoría disciplinada en las cámaras, situación que se presenta con frecuencia en los sistemas de gabinetes multipartidistas. Así, pues, los ejecutivos débiles suelen ser el correlato de configuraciones multipartidistas o de partidos asimismo débiles, en tanto que los ejecutivos fuertes suelen basarse en el bipartidismo o en un sistema de partidos bien disciplinados. La variable clave es, pues, el partido, no los dispositivos y procedimientos constitucionales.

#### *Tendencias y perspectivas*

La realización efectiva de las tareas ejecutivas exige un equilibrio sin precedentes entre liderazgo y conocimientos técnicos, información y evaluación, especialización y

coordinación. A lo largo de los años, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, el proceso de adaptación del ejecutivo se ha caracterizado, entre otras cosas, por la delegación de funciones, la despolitización y la creación de nuevos órganos administrativos. La primera consiste en transferir el poder de tomar decisiones a organismos o instituciones subordinadas. La despolitización es el proceso en virtud del cual ciertos problemas dejan de pertenecer al ámbito de la controversia política o de la actuación del ejecutivo. La negociación colectiva, la fijación de salarios sobre la base de un acuerdo previo que los vincula al índice del coste de la vida, el establecimiento de corporaciones públicas para las industrias nacionalizadas y las comisiones reguladoras, figuran entre las prácticas más usuales dentro de dicho proceso. Por último, ha sido inevitable, para hacer frente al problema de controlar las nuevas actividades, crear nuevos cargos y organismos, situándolos bajo la dependencia del presidente o del primer ministro.

La multiplicidad de nuevas funciones y el crecimiento de nuevas estructuras administrativas para lograr su cumplimiento han dado lugar a la aparición de dos tendencias contrapuestas: *concentración* y *difusión*. La concentración es un imperativo político y constitucional. Incluso en los ejecutivos de carácter colegiado, la adopción de las decisiones corresponde cada vez más a un solo hombre. Sin embargo en el seno del poder ejecutivo, se ha institucionalizado informalmente una *separación* de poderes que limita la capacidad para decidir y actuar de sus miembros de mayor jerarquía. El más alto dirigente se encuentra siempre en presencia de puntos de vista divergentes, informaciones contrapuestas y evaluaciones no coincidentes en relación con cualquier problema. Y, como las decisiones devienen crecientemente rutinarias y burocráticas, el poder ejecutivo, incluso en sus niveles más altos, se ve a menudo limitado a unos compromisos *ad hoc* y puede verse reducido a la inmovilidad. Este conflicto entre la *concentración* de la adopción de las decisiones, por una parte, y la *difusión* y la impersonalidad, derivadas de la rutinización, por otra, reclama una solución para que el poder ejecutivo pueda desempeñar efectivamente su papel de liderazgo. ABD



La boleta electoral impresa se relaciona directamente con el tipo de sistema electoral del país que se trate.

# LAS ELECCIONES

Francisco José Muro

## 1. Conceptos básicos

En una definición general, elección es una “forma de procedimiento, reconocida por las normas de una organización, en virtud de la cual todos o algunos de sus miembros escogen a un número menor de personas, o a una sola persona, para ocupar cargos en tal organización” (Enciclopedia de las Ciencias Sociales). Las elecciones, por tanto, no implican en sí mismas un proceso de votación, sino que éstas pueden darse, de acuerdo al tipo de elecciones de que se trate —generales de un país, o particulares de una organización, por ejemplo—, a través de una designación o una aclamación de los componentes de la organización donde se efectúen las elecciones.

En los sistemas electorales contemporáneos —concepto en que se engloban las diversas instancias que concurren en el ciclo electoral, y que además forma parte, en los sistemas políticos en que se realizan elecciones, del proceso político— se parte, formalmente, de algunos supuestos: que existe libertad para elegir, que regularmente se presentan alternativas de elección y, en su tapa electiva, que los elegidos por el hecho de haberlo sido, poseen la legitimidad y la representatividad de los electores. Se ha trascendido ya en mucho la teoría del mandato civil, en donde los electores están ligados con la gestión de su elegido, fungiendo como críticos e influenciado directamente su acción, permaneciendo el supuesto, por su lado, de que los elegidos representan, en sus opiniones, a la parte del electorado que los eligió.

Las elecciones, por otra parte, están vinculadas estrechamente, para su elaboración, a la vida de los partidos políticos quienes independientemente de las acciones que hagan en su interior para las nominaciones de sus candidatos para contender en los procesos electorales (designaciones y/o elecciones primarias), buscan en el sufragio el reconocimiento de su actividad y en la consecución del poder, vía elecciones, el objetivo de su estructura y funcionamiento. Esto no sucede en los regímenes socialistas en donde se concibe el fenómeno electoral como un acto de lealtad hacia el

## 470 Las Elecciones

partido, no así de acceso al poder político, problema que ya ha sido transpuesto.

### 2. Requisitos de votación

En los sistemas electorales existen diversos requisitos para acudir a votar, de concordancia a las diferentes realidades y paradigmas políticos. Estos pueden agruparse en condicionamientos de: ciudadanía, que quien vota posea la calidad de ciudadano de la nación donde vota; edad, requerimiento variable en los diversos sistemas electorales; residencia, que se sea residente del país y de la región, si es el caso, donde se ejecutan las elecciones; y de capacidad jurídica, que se esté habilitado para votar en virtud de estar en vigencia sus derechos ciudadanos, o sea, no estar privado de su capacidad jurídica para hacerlo.

Para ser elegido se fijan por lo general requisitos que además de cumplir con los precisados para votar tiendan a acentuar el raigambre nacional o local de quien se elige, esto es: ser ciudadano por nacimiento del país en donde se celebran las elecciones, haber residido un determinado lapso en el lugar donde se va a competir electoralmente, tener edad mayor que la señalada para poder votar, etc.

Se han rebasado ya en la mayoría de los sistemas electorales los obstáculos para la implantación del sufragio universal igualitario; el voto estamental (en el que sólo los componentes de los estamentos dominantes, reconocidos por su adscripción de grupo de acuerdo a su ascendencia, pueden votar), el voto censitario (en el que la posibilidad del sufragio se otorga en razón a la posición socioeconómica preponderante del elector), el voto desigual (en el que algunos electores tienen derecho a votar varias veces y otros solamente una), el voto "capacitario" (en el que de acuerdo al nivel educacional se tiene opción al voto), y aún las reticencias al voto femenino, se han ido gradualmente salvando.

La idea de igualdad ha sido fundamentalmente la que se ha manejado en la superación de las limitaciones al sufragio universal, de forma tal que, en tomo a esa idea, se trata de que en los niveles político-ideológicos, las fuerzas sociales mayoritarias, con la suma individual de sus votos, accedan al poder y lo ejerzan a través de sus elegidos.

### 3. Procedimientos de elección

Asimismo, se han ido buscando procedimientos con los cuales se ofrezcan seguridades a los votantes a la vez que garantías a la perdura-

bilidad de los partidos y del sistema político en general. Tales son, entre otros, la implantación del voto secreto, para evitar presiones a los electores en el momento del voto; la instalación de urnas únicas, para que el votante no se vea predeterminado por el color, las dimensiones, etc., de las urnas de los partidos. Se ha tratado también de ver, en un plano de equidad, lo referente a las campañas y propagandas de los partidos. Indudablemente que los fondos, recursos y organización de los partidos, que se manifiestan en las lides electorales, determinan el resultado de las mismas, por lo cual se ha creído conveniente en varios casos limitar el manejo de fondos en las campañas, así como el que los partidos políticos puedan hacer uso, para fines propagandísticos, de los medios de comunicación masiva indiscriminadamente y en igualdad de circunstancias.

Ahora, existen en los sistemas electorales varias formas de ejecución, algunas muy complejas. Las más comunes son la mayoritaria y la proporcional. En el sistema electoral mayoritario se distinguen dos variaciones: a una sola vuelta y a dos (o más) vueltas. En Gil primero, a una sola vuelta, por sus características el más sencillo, el candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección será el elegido. Mientras que en el sistema a dos (o más) vueltas, para ser el ganador en la primera vuelta se necesita haber obtenido la mitad más uno de los sufragios emitidos; de no serlo así, las elecciones se van a una segunda vuelta hasta conseguir esa votación, quedando de tal forma rezagados los partidos con menor votación y obligados a la coalición o a la alianza partidista a fin de lograr la votación requerida; en tanto que en las votaciones mayoritarias a una sola vuelta, las circunstancias electorales imposibilitan la actividad de partidos pequeños, dado el reducido número de votos que alcanzarían en relación a los partidos más grandes.

En los sistemas electorales de representación proporcional se busca, en contraparte a los de mayoría, dar oportunidad de participación en la lucha política-electoral a los partidos pequeños, por lo regular representativos de minorías étnicas, religiosas o ideológicas. En este sistema se involucran problemas de técnica electoral muy complicados; son parte de ellos: que el escrutinio por circunscripción electoral (unidad de medida convencional para efectos de elecciones con las cuales se divide al país, y cuya representatividad ostentará el o los ganadores de las elecciones) se haga con listas de candidatos, en lugar del sufragio uninominal, donde únicamente se elige un candidato, peculiaridad de los sistemas mayoritarios. La elección por listas, también denominado sufragio plurinominal, im-

plica el que el votante tenga que elegir varios candidatos agrupados en una lista; esta lista puede ser bloqueada (se debe votar por todos los integrantes de la lista), o puede ser compuesta (el votante puede escoger entre los candidatos que se le presentan).

También, a efecto de evitar la predeterminación de los partidos en el orden que coloquen a sus candidatos en las listas, en ciertas boletas electorales se da oportunidad al sufragante para que confiera preferencias a los votados, con lo cual se denota en el cómputo de los votos la elección de los votantes y no la sugerencia partidista en el ordenamiento de la lista.

Sin embargo, en este sistema, de representación proporcional, en el cómputo del escrutinio es en donde se presentan las complejidades. Si por ejemplo, tres candidatos que encabezan las listas de sus partidos alcanzan en sus diferentes circunscripciones el monto de sus votos estipulado para ser elegidos, el sobrante de los votos sufragados en favor de sus demás candidatos que no obtuvieron el monto debido, se van a repartir siguiendo, distintamente, alguno de estos procedimientos: el señalado por el método de Víctor d'Hondt, de la "media mayor", o el indicado por el método de Saint-Lagüe, el del "mayor resto". El primero estipula que los puestos de elección se van a dividir, sea en sus "restos" o en su distribución

general, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\frac{C}{M + P - 1} \quad (\text{en donde } V =$$

Número total de votos;  $M$  = número total de puestos de elección; y  $P$  = número total de partidos). Como se observa, este método favorece al partido mayoritario, puesto que se considera el número total de partidos sin importar lo fragmentado de éstos. Y en el método de Saint-Lagüe se divide la votación total por 1, 3, 5, etc. Si el primer puesto le cuesta a un partido 100 votos, el segundo le costará 150 votos... y así sucesivamente. Con ello se favorece a los pequeños partidos, los cuales pueden conseguir puestos de elección, aunque difícilmente lograrían alcanzar una mayoría.

Algunos sistemas electorales han incluido, con el objeto de usar los rasgos positivos del procedimiento mayoritario y de representación proporcional, sistemas de votación llamados mixtos en donde se tratan de insertar las peculiaridades más convenientes de ambos; es decir, las que en su mezcla ofrezcan como resultado un conjunto más integral y representativo de la circunstancia política en cuestión.

Ahora bien, es necesario abundar sobre cuatro elementos de uso continuo en elecciones, a saber: la circunscripción electoral, la boleta electoral,



el cociente electoral y el “número uniforme”, porque de su comprensión puede depender el entendimiento de la dinámica electoral y de su conceptualización.

Para establecer la circunscripción electoral (que la hemos entendido, grosso modo, como unidad electoral convencional) se mantienen básicamente dos criterios: el territorial y el numérico. El territorial regularmente va de acuerdo a la división política-administrativa preestablecida, aun cuando hay que advertir sobre la desproporcionalidad entrañada en esto, pues es incongruente que la representatividad de los elegidos, sobre todo cuando están en juego decisiones nacionales, y habiendo contrapuntos entre representaciones territoriales, sea tomada con el mismo valor en la votación de las representaciones.

El numérico, en el que se divide a la nación en base al número total de electores buscando la media proporcional representativa, tiene también marcados riesgos, siendo el principal el que se dividan arbitrariamente las circunscripciones de forma tal que los partidos de ser prepotentes en un sector territorial, su fuerza se diluya al ser parcelada con la división circunscriptiva. Esto, no obstante, tiene un carácter aleatorio: de ser perjudicado en una circunscripción puede ser beneficiado en otra, siempre y cuando el reparto circunscriptivo no sea elaborado caprichosamente.

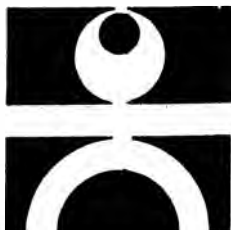
Por lo que hace a la boleta electoral impresa, expedida y manejada por órganos estatales, para resguardar la imparcialidad de la votación, dado que en esta papeleta se inscribe la decisión efectuada por los electores después de haber sido influenciados por los partidos contendientes, su formato tiene íntima relación con el tipo de sistema electoral en el que se le utilice. Así, en los sistemas mayoritarios de votación uninominal aparecerán en la boleta los nombres de los candidatos, uno solamente por puesto de elección, y el votante podrá decidirse únicamente por uno. En tanto que en los sistemas de representación proporcional las boletas contendrán las listas —ya se trate de una lista bloqueada, o de una lista de preferencias— de los candidatos propuestos para la elección, dando en esa forma más opciones al votante.

Posteriormente, en el momento del cómputo del escrutinio, se usarán los elementos de cociente electoral y de número uniforme, con las particularidades y complicaciones de los casos. El cociente o cuota electoral significaría la división del número de los sufragios efectivos (los que se toman después de haber sido anulados los que a juicio de la aplicación

de los reglamentos vigentes lo indican) entre el número de puestos de una misma elección. Y el número uniforme, de uso característico en las elecciones por representación proporcional, será la base numérica a partir de la cual la ley correspondiente estipula que se puede elegir un candidato.

Quedaría como etapa final del proceso electoral, cuando hubiera necesidad, el juicio de lo contencioso —político. El órgano facultado para estos casos requiere ser, si se habla de un régimen político donde existe división de poderes, surgido y facultado por el propio poder en el marco del cual se realizan las elecciones. Esto es, refiriéndose a elecciones para el poder legislativo, el cuerpo colegiado integrado por miembros de este poder legislativo, estipulará las soluciones para dirimir los conflictos electorales, si surgieren.

Por último, acerca del plebiscito y del referéndum, formas de votación peculiares, habría que especificar lo siguiente: en el plebiscito regularmente no se tiene alternativa en tanto el objeto de elección: se acepta o se rechaza la propuesta; el referéndum constituye una especie de plebiscito temático que ya marca cuestiones específicas en el planteamiento general sobre el que se deba votar.



## **ELECTORAL, Sistema**

Es el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se conduce una elección y se cumplen los propósitos de la misma. Aunque muchos sistemas electorales nacionales son por igual el producto de factores culturales como de algún designio deliberado, no obstante, son usualmente susceptibles de enmienda, para satisfacer los cambios en las funciones consideradas propias de una elección.

Los principales atributos de los sistemas electorales, y que varían de sistema a sistema, son la designación de electores calificados; la base territorial, funcional u otra del electorado; la distribución de la fuerza del voto entre los electores calificados; donde no se trata de pluralidad simple, la base de la representación y su cálculo; la calificación preliminar de los candidatos; los arreglos administrativos del proceso electoral mismo incluyendo las reglas que se refieren a las campañas; los arreglos para recibir los resultados y para solucionar las disputas respecto a los mismos. JG

## **ELECTORERO**

Término empleado con sentido despectivo, para referirse a un individuo o a una maniobra cuyos propósitos son alterar o adulterar un evento electoral, o bien que es oportunista con relación a una elección. ACR

## **ÉLITES**

El concepto de élite se utiliza para describir ciertos rasgos fundamentales de la vida social organizada. Todas las sociedades —simples y complejas, agrícolas e industriales— necesitan autoridades internas y portavoces y agentes que las representen en el exterior, que son a la vez símbolos de la vida común y personificación de los valores que las sostienen. Las desigualdades de actuación y recompensa vienen en apoyo de este orden, y la desigualdad en el trato reconoce las diferencias de autoridad, mérito y recompensa. Elites son las minorías que se mantienen aparte del resto de la sociedad por su preeminencia en uno o más de esos factores.

En las modernas sociedades occidentales no existe una única élite que abarque todos los campos, sino un complicado sistema de minorías especializadas, vinculadas entre sí y al orden social de distintas maneras. De hecho son tan numerosas y distintas que rara vez poseen afinidades y rasgos comunes suficientes para evitar notables diferencias y tensiones. Artistas destacados, magnates de la industria, políticos, estrellas de cine y científicos, todos tienen influencia; pero en esferas independientes y con muy

distintas funciones, orígenes de poder y formas de selección y recompensa. Esta variedad refleja y estimula el pluralismo característico de las sociedades modernas.

En casi todas las actividades y en su correspondiente esfera de la vida social existe una élite: las hay de militares y de artistas, de banqueros y de jugadores. En este sentido utilizó Pareto el término élite. Hay sin embargo, un factor importante que diferencia a unas minorías de otras, aparte de sus distintas capacidades y talentos: algunas tienen mayor peso social porque su actividad tiene mayor importancia social. Son estas minorías —a las que a veces se denominan élite dirigente; personas influyentes o élite de poder— las que despiertan especial interés, puesto que son el principal motor y modelo para toda la sociedad. Llamaremos élites estratégicas a aquellas que reclaman o tienen asignadas funciones e influencia sobre el conjunto de la sociedad en contraste con las élites fragmentarias, que tienen su principal función en subsectores de la sociedad.

Las élites estratégicas son las de mayor y más comprensivo ámbito de impacto. Los límites que separan las élites estratégicas y las fragmentarias no están claramente definidos, debido a las gradaciones de la autoridad y a la vaguedad de las percepciones que atribuyen posiciones a los individuos. Cuando más organizadas estén las élites más sencillo es determinar sus límites y la pertenencia a ellas. Así, las élites más fácilmente identificables dentro de las sociedades occidentales son las de los negocios, la política, la diplomacia y los altos cargos públicos, militares o civiles. Las élites: en las artes, en la religión y en la vida moral e intelectual están más vagamente delimitadas y, por tanto, son más discutibles.

*Diferenciación de las élites.* Incluso las sociedades más antiguas que se conocen, han tenido minorías dirigentes constituidas por ancianos, sacerdotes o reyes guerreros. El jefe de una sociedad primitiva, desempeñaba un papel social complejo en el que se mezclaban varias funciones fundamentales: la organización del trabajo productivo; la comunicación con los poderes sobrenaturales y su propiciación; el enjuiciamiento y castigo de los infractores de la ley; la coordinación de las actividades comunales; la defensa de la comunidad contra los ataques enemigos; el descubrimiento de nuevos recursos, y soluciones a los problemas de supervivencia colectiva, y el estímulo e inspiración de la expresión artística. A medida que las sociedades aumentan en tamaño y sus actividades en diversidad, estas actividades también se desarrollan y dan lugar a jefaturas más especializadas.

*Funciones de las élites estratégicas.* En toda sociedad diferenciada existen sistemas de creencias y valores, medios de comunicación compartidos, instituciones sociales fundamentales y grupos o individuos dirigentes, centrando la atención y coordinando la actividad, que ayudan a conservar la sociedad en marcha, de forma que pueda resolver crisis colectivas periódicas.

Los mejores intentos de clasificación de las élites siguen siendo los de Saint-Simon y Mannheim, cuyos respectivos enfoques, aunque separados por un siglo, tienen mucho en común. Saint-Simon divide las élites en científicos, organizadores de la economía y líderes religioso-culturales. Tal clasificación es paralela a la distinción de Mannheim entre las élites organizadoras y dirigentes —que se relacionan con objetivos y programas concretos— y las más difusas y organizadas de manera informal, que se ocupan de cuestiones espirituales y morales.

Las élites pueden también clasificarse en razón de los cuatro problemas funcionales que toda sociedad debe resolver: consecución de sus objetivos, adaptación, integración y mantenimiento del sistema y resolución de tensiones. Por consecución de los objetivos entendemos el establecimiento y realización de los propósitos colectivos; la adaptación se refiere a la utilización y perfeccionamiento de medios adecuados a la consecución de tales propósitos; la integración se refiere al mantenimiento del necesario consenso moral y cohesión social dentro del sistema; el mantenimiento del sistema y solución de las tensiones se refieren a la moral de las unidades que lo forman (individuos, grupos y organizaciones).

Por consiguiente, podemos identificar cuatro tipos de élites estratégicas, que pueden incluir un número mayor de élites: 1) élite política del momento (élites de consecución de los objetivos); 2) élites económica, militar, diplomática y científica (élites de adaptación); 3) élites que ejercen autoridad moral —sacerdotes, filósofos, educadores y primeras familias (élites de integración) —; y 4) élites que mantienen la sociedad unida moral y psicológicamente, compuestas por artistas, escritores, estrellas del teatro y de la pantalla y figuras destacadas de los deportes y esparcimientos (élites de mantenimiento del sistema).

La función general de las élites parece ser similar en todas partes; simbolizar la unidad moral de la colectividad poniendo de relieve los intereses y objetivos comunes; coordinar y armonizar actividades diversificadas, evitar el faccionarismo y resolver los conflictos de grupo, y proteger la colectividad frente a los peligros exteriores. ABD

### **ÉLITES Circulación de las**

En lo sociología de Vilfredo Pareto (1848-1923), la circulación de las élites significa el relevo continuo en las posiciones de la clase dirigente. Toda sociedad tiene varias élites, diferentes entre sí, que están en continua competencia por alcanzar el poder. Las derivaciones (por ejemplo, las teorías sociales) son únicamente medios en esta lucha mutua de las élites. La circulación de las élites es la fuerza impulsora en el cambio social, la que lleva constantemente nuevos grupos de personas a los puestos

de mando (y con ellos nuevos puntos de vista a la organización de la política). En una sociedad, las élites están formadas, según Pareto, por las personas más capacitadas de los respectivos campos; pero como clases principales de élites distingue la élite que directa o indirectamente se encuentra en el gobierno y la que es capaz de gobernar, pero en ese momento no tiene el poder.

Según la naturaleza de la derivación que determina a una categoría de personas, distingue Pareto dos tipos de hombres: especuladores y rentistas (personas que quieren vivir seguros e invierten sus ahorros en obligaciones del Estado). La velocidad del cambio social depende del tipo de personas que presenta la élite que en ese momento se encuentra en el poder. Según Pareto, existe una especie de ley natural según la cual la élite que gobierna va recogiendo en el transcurso del tiempo elementos de poco valor, y, debido a ésto, vuelve a perder de nuevo el poder. JG

**EMERSON, HARRINGTON** (1853-1931) Norteamericano.

*Escribió: La Eficiencia como base de las Operaciones y los Salarios. Los Doce Principios de la Eficiencia, etc.*

Emerson considera, que la eficiencia depende fundamentalmente de la aplicación de las teorías y principios de organización, por lo tanto, se avoca a definir doce principios mediante los cuales se determina la eficiencia. Los cinco primeros se refieren a las relaciones interpersonales, en especial a patrones y empleados (MORAL). Los otros siete aluden a los métodos y sistemas de administración (TÉCNICA). Para Emerson, son tan definidos, tan verdaderos y tan constantes, que pueden ser utilizados como normas; no constituyen entes aislados, por el contrario, son interdependientes y coordinados entre sí, y pretenden combinar la técnica y la moral. Estos son:

#### *Principios altruistas*

1. *Ideales*, claramente definidos, eliminar la vaguedad e incertidumbre en el ideal principal, saber qué se pretende efectuar.

2. *Sentido común y juicio*, para actuar sólo hay dos caminos: establecer los ideales propios y rechazar los principios de eficiencia que no estén de acuerdo con ellos, o aceptar la organización y los principios de eficiencia para crear los ideales elevados que correspondan.

*Asesoramiento competente* directo o indirecto de uno o varios individuos con conocimientos especializados.

4. *Disciplina*, adherirse a las reglas con obediencia estricta. La función de este principio es conseguir lealtad y observancia de los once principios restantes.

5. *Tratamiento justo*, equidad, justicia y honradez en todas las relaciones interpersonales.

#### *Principios prácticos*

6. *Registros de información exactos*, confiables e inmediatos, en los cuales puedan basarse las decisiones.

7. *Planeamiento y despacho*, planeación científica y coordinación activa, para que cada función se integre al conjunto y contribuya a la consecución de los objetivos

8. *Estándares y programas*, un método y un tiempo para realizar las tareas.

9. *Operaciones estandarizadas*, uniformidad de métodos de trabajo.

10. *Condiciones estandarizadas*, uniformidad en el medio ambiente.

11. *Instrucciones escritas, prácticas y estandarizadas*, de manera sistemática y exacta debe reducirse la práctica a la escritura.

12. *Recompensa a la eficiencia*, premiar el éxito en la ejecución de las tareas.

Emerson fue el primero que intentó codificar una serie de principios para guiar la administración de las organizaciones. MTMP

## **EMPATÍA** (Empathy)

Para la psicología y la estética alemanas post-hegelianas, la empatía es la penetración de una conciencia A en otra conciencia B, penetración psíquica suficientemente avanzada para que A experimente los mismos sentimientos que B.

La obra de arte y, de forma más general, el símbolo son intermediarios que hacen posible esta “infusión” de una conciencia en la otra.

De modo más amplio, algunos autores observan que si, efectivamente el proceso empático consiste en percibir a otro, no se reduce ni a una percepción elemental de sus atributos, ni a una elaboración cognoscitiva pura, afectivamente neutra, y que, por otra parte, oscila siempre entre la proyección del yo y la identificación con otro. La empatía se distingue de la simpatía en que ésta se sitúa a un nivel más intenso de fusión afectiva.

La empatía afecta al juicio emitido por otro sobre sus propias posibilidades empáticas (empatía de las estimaciones empáticas); sobre la previsión de las selecciones

del otro que se refieren al yo (auto-empatía) y sobre la selección entre terceros (alo-empatía). EMD

## **EMPRESA, Sociología de la**

La sociología de la empresa investiga la conducta social que se observa en la empresa industrial, teniendo en cuenta las categorías de los empleados, los tipos de puesto de trabajo, la clase de industria y también la conducta social de la persona en general (por ejemplo, formación de bandas, grupos informales, acciones desviadas, emparejamientos, relaciones de amistad), pues al darse también en la empresa, tiene a veces implicaciones en el proceso laboral (a pesar de o incluso conscientemente en contra de las formas de conducta exigidas por la empresa). La estructura social de la empresa, la postura del hombre frente al trabajo, los problemas de adaptación, el clima de la empresa y la óptima organización interna de la empresa son parte de los temas de que trata la sociología de la empresa. Una política empresarial racional y de óptimos resultados no puede triunfar (en el sentido de una productividad y cualidad óptimas, invirtiendo el capital de forma que la empresa pueda competir) más que si a través de la sociología de la empresa adquiere una idea clara sobre la conducta social, tal como es en sí, del personal y reconoce los límites de un control social basado en las órdenes y normas racionales, etc., que pueda dar la empresa. El contingente de bajas por parte de obreros y empleados depende generalmente menos de las características del proceso laboral y de la clase de instrumentos, que de las relaciones sociales dentro de los grupos laborales y de la magnitud de estos grupos laborales. En las minas de carbón de la Gran Bretaña se consideró que el grupo óptimo, teniendo en cuenta el óptimo empleo de las máquinas, era un grupo de unos 18 hombres; sin embargo, la cuota de faltas al trabajo ascendía rápidamente, si el grupo tenía más de 8 personas. Quien se siente miembro de un grupo de 8 o de menos personas, tiene reparos en marcharse de pesca en lugar de ir a la mina, aunque haga buen tiempo. Pero si el grupo tiene de 12 a 18 hombres, entonces el reparo es mucho menor, pues puede contar que, como mínimo, faltará también otra persona en el mismo día, y con esto, al día siguiente una parte de la animosidad caerá sobre el otro.

La sociología de la empresa se encuentra desde siempre en un conflicto de valores, en un campo de tensiones entre los empresarios y los obreros. La sociología de la empresa está expuesta a la sospecha y al reproche de ideología. ¿Es su misión ofrecer a la dirección de la empresa simplemente informaciones que puedan servir para el mejor control social del personal y para la máxima producción o, por el contrario, debe exponer científicamente y defender los intereses humanos de los obreros? JG



# LA EMPRESA PÚBLICA

Por Alfredo Castillo Rojas.

## 1. Crecimiento de la actividad del Estado

Durante mucho tiempo y como influencia directa de las teorías económicas de Adam Smith, el final del siglo XIX se caracteriza por la política del laissez-faire en los países más industrializados como Gran Bretaña y Estados Unidos. Esta política se identificó por la no intervención del Estado en la esfera económica. En ambas naciones —las más industrializadas de aquella época— existía una fuerte oposición al crecimiento de la intervención estatal por las razones siguientes: a) el crecimiento de la rivalidad entre naciones y la búsqueda de materias primas, mercados, etc.; b) el incremento de los niveles impositivos, particularmente el impuesto al ingreso personal y el impuesto a la herencia; éstas medidas tendían a compensar las desigualdades del ingreso; c) el crecimiento, en Inglaterra particularmente, del movimiento laborista, el cual tenía como bandera política amplias reivindicaciones sociales; d) el ejemplo del “paternalismo” alemán hacia el final del Siglo XIX y el ejemplo de la Rusia soviética en el Siglo XX; e) la crisis del capitalismo mundial durante la década de los años veinte, manifestada en su forma más aguda por la crisis económica de 1929.

Durante los últimos veinticinco años las economías capitalistas del mundo contemporáneo han experimentado un gran crecimiento, cuya consecuencia manifiesta, es el aumento de los niveles de vida de sus respectivas poblaciones.

Para comprender cabalmente la actual estructura del capitalismo es conveniente mencionar algunas características. De acuerdo con Schonfield este crecimiento ha sido mucho más estable que en épocas pasadas y ha sido resultado de una mejor administración de la economía, lo cual ha redundado en el mantenimiento de niveles crecientes de empleo. Otra de las características fundamentales es el rápido aumento en la producción de bienes y servicios, el cual no ha tenido paralelo en la historia económica mundial. El auge en el crecimiento económico ha benefi-

## 482 La Empresa Pública

ciado a importantes grupos sociales, el aumento de las medidas de seguridad social en los países capitalistas avanzados ha permitido contrarrestar los efectos negativos de ese crecimiento económico. Desde otro punto de vista, el progreso tecnológico aplicado a las actividades productivas ha originado importantes cambios en la productividad de los factores.

Conviene señalar también que en el capitalismo contemporáneo, las **empresas**, núcleo fundamental del sistema, han experimentado un crecimiento extraordinario y, en ocasiones, espectacular; su tamaño, el número de obreros y empleados, el capital invertido, el volumen de su producción, su participación en los más diversos mercados y su influencia económica y política, son algunos de los factores relevantes de las empresas capitalistas en los últimos años.

Un gran número de estas empresas han llegado a colocar un volumen significativo de su producción en los mercados internacionales o bien se han visto impulsados a realizar inversiones directas que les permiten abastecerse de materias primas y una mejor integración productiva. La modificación de las relaciones económicas internacionales se han alterado por la existencia de estas empresas transnacionales.

De manera paralela conviene destacar el papel fundamental que desempeña el Estado y sus instituciones. Su rasgo más característico es la creciente importancia e influencia que ejerce en el desarrollo de las actividades de los países capitalistas occidentales. En el capitalismo contemporáneo, el Estado, aparte de las funciones tradicionales que han sido consideradas como su responsabilidad, por ejemplo: política comercial: tarifas para restringir importaciones, ayudas fiscales para promover las exportaciones o ayudar al desarrollo de la industria, (construcción de barcos en Alemania, industria azucarera en Inglaterra, etc. ) administración de justicia; garantías de seguridad pública; protección al trabajador (seguridad social); educación (especialmente educación técnica para mejorar la eficiencia del trabajo) control de la industria especialmente contra empresas monopólicas (legislación anti-trust en USA), desempeña un número creciente de actividades. El grado de participación del Estado presenta diferentes matices entre los países y lo que se discute en las arenas políticas es el grado de participación. Es más, algunas teorías presuponen que el sistema económico capitalista se preserva mediante la intervención estatal.

Entre los objetivos que orientan actualmente la intervención del Estado en los países capitalistas se encuentran: a) el control que se ejerce sobre la economía en su conjunto, en especial, por medio de las políticas monetaria y fiscal; b) la creación de la infraestructura económica y social. En este aspecto la actividad del Estado ha sido, por lo general contingente; c) esfuerzos por planificar la actividad económica en sus tres modalidades: planeación indicativa, planeación impositiva y planeación corporativa; d) existencia de empresas cuya propiedad pertenece al Estado.

De hecho una de las cuestiones fundamentales que se debaten es saber si la economía debe planearse o dejarla a la libre empresa. Sin embargo, nadie cree, hoy día en el *laissez-faire*, más bien los que apoyan el régimen de libre empresa piensan que la producción debe permanecer en las manos del particular y que el sistema económico debe ser dirigido por el sistema de precios, junto con una infraestructura de seguridad social que garantice un estándar mínimo de vida. Por el contrario, los defensores de una economía planificada aseguran que es imposible una política de pleno empleo sin la planeación de la inversión y de la producción.

Para la teoría marxista la intervención del Estado y el papel que juegan las empresas públicas en las economías capitalistas es diferente. El paso del capitalismo clásico de libre concurrencia, al capitalismo monopolístico actual se debe a determinadas causas. Para el enfoque marxista, el fenómeno del capitalismo monopolístico tiene su origen en el movimiento general de acumulación capitalista, de la contradicción entre el nivel elevado de desarrollo de las fuerzas productivas (de ahí su carácter colectivo) y el mantenimiento de relaciones capitalistas de producción: esto es, una forma de socialización capitalista del proceso de producción.

A esta transferencia del sistema capitalista corresponde una transformación de papel del Estado (pero no de su naturaleza), especialmente en materia económica. De instrumento de la clase capitalista se convierte en el instrumento de una fracción: la clase monopolista, de la cual favorece la acumulación por medio de la tasa de explotación y las transferencias de plusvalía creada en los sectores no monopolísticos. La otra forma de desvalorización de una parte del capital total está constituida por el financiamiento público de la producción gracias a la transformación del papel del Estado en agente del proceso de acumulación.

## **484 La Empresa Pública**

Es ahí, de acuerdo con el enfoque marxista, cuando la intervención del Estado se dá y éste se convierte en el propietario de una parte del capital total de la economía, especialmente por medio de las empresas públicas.

La intervención del Estado, según este enfoque, se resuelve en una lucha entre grandes unidades de producción que se disputan la plusvalía generada; algunas deberán retirarse de acuerdo a la lógica de la ganancia capitalista, permitiendo con ello subsistir a otras empresas monopolísticas. De ahí el por qué muchas de las empresas públicas se encuentran en las ramas industriales con fuerte composición orgánica de capital (electricidad, comunicaciones, etc.).

La existencia de las empresas públicas es, para el análisis marxista, un fenómeno que corresponde a cierto nivel de contradicción entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas. Las fuerzas productivas se han desarrollado a tal punto que las relaciones de producción capitalista tienden a paralizar su crecimiento ulterior. Nacidas de una contradicción, las empresas públicas no son, sin embargo, un elemento de racionalización del sistema. Han sido creadas basándose en la posibilidad que tiene el Estado de actuar sin tener en cuenta la ley del beneficio. “Si la empresa pública representa la negación más avanzada de las formas monopolísticas públicas de las formas monopolistas simples, el contenido del sector público variará entre la negación de las relaciones de producción capitalista en beneficio de la clase obrera y la utilización de esta negación en ventaja de los grandes monopolios privados, según la relación de fuerza existente entre las mismas empresas y al nivel del aparato del Estado”.

### **2. Causas de la creación de las empresas públicas**

Algunos autores señalan diferentes causas por las cuales se crean las empresas públicas. En los países capitalistas desarrollados encontramos las siguientes:

a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos crecientes; b) impedir o corregir la acción de monopolios privados; c) organizar un sector donde la intervención privada es insuficiente; d) defender un sector de la economía nacional amenazado por la concurrencia internacional; e) ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo colectivo; f) asegurar un nivel adecuado de servicios públicos

y g) asegurar la coordinación de ciertas actividades dentro de sectores dejados a la iniciativa privada.

Según otros especialistas, el Estado crea las empresas públicas por los siguientes motivos:

a) la posibilidad de realizar nuevas combinaciones que son incompatibles con la lógica de la rentabilidad capitalista porque entrañan un riesgo demasiado elevado para el empresario privado; b) la necesidad de realizar, en el interior de una industria, la coordinación que no se puede esperar de los empresarios privados o que se hacen por éstos en detrimento de la colectividad; c) la necesidad de coordinar ciertas industrias (electricidad y carbón, carreteras y ferrocarril, por ejemplo).

En los países en desarrollo se tienen que buscar vías diferentes o complementarias. Así, el Estado realiza inversiones que en los países desarrollados fueron efectuadas por los particulares; por ejemplo: la creación de la infraestructura económica y social: comunicaciones, red vial, centros de salud pública, educación técnica y elemental, etc.; o bien, invertir en actividades básicas que, por lo elevado de la inversión o por sus bajos rendimientos, no son atractivos para el capital privado y casi siempre son de importancia fundamental para el crecimiento de los países: acero, energéticos.

Por otra parte, varios renglones de la actividad económica no son costeables a corto plazo para el particular, pero constituyen la base para el fortalecimiento de la demanda interna. En consecuencia, al haber renglones de la actividad económica poco atractivos, el Estado tiene que intervenir tomando en cuenta su efecto sobre la economía más que su rendimiento financiero. En numerosas ocasiones se observa el deseo de controlar las inversiones, en especial extranjeras, en aquéllas actividades que se consideran estratégicas para la seguridad nacional; al mismo tiempo varios gobiernos crean empresas públicas que se asocian con empresas transnacionales directamente para producir un bien o para efectuar acuerdos de comercialización.

La crisis económica mundial y la vulnerabilidad de los Mercados ha obligado a los Estados a crear empresas públicas multinacionales para asegurar sus intereses.

La propiedad y administración, por parte del Estado de un gran número de empresas públicas que se orientan al mercado y compiten con

## 486 La Empresa Pública

la empresa privada constituye la característica esencial de lo que se ha denominado la **economía mixta**.

### 3. Definiciones de empresa pública

Existen numerosas definiciones sobre las empresas públicas; por ello conviene citar algunas de las más sobresalientes:

Así, para la OCDE “las empresas públicas son empresas que, a semejanza de las empresas comerciales, producen bienes y servicios para su venta a un precio que debe cubrir aproximadamente su precio de costo, pero que son propiedad del Estado o se ubican bajo su control”.

En Francia, los organismos encargados de llevar la contabilidad nacional definen a las empresas públicas como: “organismos ubicados bajo la tutela o la autoridad de los poderes públicos quienes tienen la propiedad completa o parcial y cuya actividad se orienta hacia la producción de bienes y servicios destinados a la venta”.

Se incluye a continuación un cuadro que ayuda a definir lo público de las empresas del Estado.

<i>Condición</i>	<i>Rango posible de variación</i>
1. Grado del subsidio — Corriente — De capital	Del subsidio total a la generación de utilidades para la Empresa.
2. Grado de control	De escaso a total.
3. Propiedad	De escasa a completamente pública.
4. Administración	De parcialmente privada a totalmente pública.
5. Grado de monopolio	De casi inexistente a monopolio puro.
6. Ambito geográfico	Local, Nacional e Internacional.

### 4. Clasificaciones y Tipos de Empresa Pública

A las empresas públicas se les ha clasificado de muy diversas formas. Las Naciones Unidas proponen una división de las empresas públicas con base en los motivos con que fueron creadas:

a) Fiscales: conocidas también como monopolios de Estado porque determinan la fabricación de algunos productos (tabacos, cerillos, bebi-

das alcohólicas) y la comercialización de los mismos, siendo ejemplos notables Francia para el primer caso y Canadá para el segundo (venta de bebidas alcohólicas); b) **Estratégicas**: (en el sentido de la defensa) empresas fabricantes de armamento y equipo bélico; c) **Económicas**: empresas que producen bienes y servicios sin contrapartida en el sector privado y aquéllas en las que convergen tanto el gobierno como los intereses privados.

La misma organización internacional desde hace muchos años tiene otra clasificación que atiende a la evolución histórica de las empresas:

a) **Empresas departamentales**: este tipo de empresa es financiada por el Estado o aporta la mayor parte de sus ingresos; se encuentra sujeta a los controles de tipo contable, jurídico, presupuestal y administrativo del Gobierno Central, generalmente bajo el control directo del titular del departamento gubernamental correspondiente (ferrocarriles, correos); b) **Corporaciones públicas**: son empresas cuyos recursos son totalmente del Estado; son creadas y se rigen por una disposición jurídica especial lo que las hace independientes a todo control del Gobierno Central; c) **Compañías estatales o de propiedad mixta**: se establecen dentro de las disposiciones de las sociedades anónimas o sociedades mercantiles. El Estado se interesa por su control mediante la propiedad íntegra o parcial de sus acciones, por lo que este tipo de empresas admiten capital de intereses privados pudiendo ser nacionales o extranjeros.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) distingue cuatro tipos de empresa desde el punto de vista económico:

a) **Empresas de Servicios Públicos**: estos servicios tradicionalmente han sido prestados bajo la tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte y la energía; b) **Empresas Productoras de Bienes estratégicos**: son las que han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas; c) **Empresas expropiadas**: son aquellas que se incorporan al Estado como consecuencia de una confiscación; d) **Empresas compradas**: comprenden las empresas adquiridas por el Estado que no son rentables para los intereses privados.

## 488 La Empresa Pública

Algunos tratadistas clasifican a la empresa pública mediante criterios de economía política. Así, las empresas pueden agruparse por:

a) Volumen de inversión: el sector privado considera riesgoso el monto de los recursos utilizables para crear estos organismos; b) Tasa de utilidad: el Estado invierte en cierto tipo de empresas cuyas posibilidades de ganancia se ubican por abajo de la tasa media que prevalece en el mercado; c) Fomento del capital humano: es un tipo de inversión y de empresa que pocas ocasiones crea el sector privado; d) Valor estratégico para la economía: comprende empresas que tienen la posesión y el uso de uno o más recursos vitales para el proceso económico de una nación; e) Importancia para el desarrollo económico: en la que las empresas públicas determinan el funcionamiento de la economía en su conjunto; f) Obligaciones gubernamentales tipificadas: en las que las empresas del Estado controlan bienes y servicios y los ponen a disposición del consumidor o usuario, ya que las imperfecciones del mercado y sus motivaciones podrían dañar la capacidad de consumo de la población y por consiguiente su capacidad productiva; g) Lucha contra los monopolios naturales y artificiales: que determina la existencia de empresas gubernamentales que producen bienes y servicios que el Estado considera estratégicos.

Otros tratadistas hacen una simplificación de las empresas públicas, desde el punto de vista de su forma jurídica, clasificándolas en tres grupos:

a) **Organizaciones no personificadas con gestión casi privada:** estas son las empresas que sirven internamente a la Administración y aquéllas que proporcionan algunos servicios tradicionales (correos, televisión, radiodifusión) pero sin concederles personalidad jurídica propia. No se trata específicamente de empresas públicas sino de corporaciones industriales y comerciales con rasgos coincidentes con las “Régies” francesas; b) **Entes Públicos con gestión privada:** son auténticas empresas públicas que actúan externamente como empresas privadas y sometidas al Derecho Mercantil pero que tienen un estatuto de derecho público como las “Public Corporation” y “Government Corporation” anglosajonas; los establecimientos públicos de carácter industrial y comercial franceses, los organismos autónomos, fundaciones e institutos industriales y financieros, etc., de otros países; c) **Entes Privados con gestión privada:** constituyen el prototipo de las empresas públicas y adoptan tipos de sociedades de carácter anónimo o cooperativo, estando el control de las mismas en manos de la Administración por detentar la totalidad o ma-



yoría de las acciones o reservarse el derecho de nombrar a sus representantes en las asambleas y consejos de administración.

## **5. Las etapas del desarrollo y las empresas públicas.**

La ONU y su organismo regional, la Comisión Económica para América Latina han efectuado un interesante análisis de cómo y en qué forma las empresas públicas han predominado en las distintas etapas del desarrollo económico y social latinoamericano. Es necesario advertir que en las sucesivas etapas que se esbozarán a continuación, el surgimiento de una nueva fase no supone la desaparición de la anterior, sino el desplazamiento de la modalidad dominante.

En una primera fase, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se centraba en las exportaciones, la acción de las empresas estatales, en general, fue mínima: los ferrocarriles, los puertos, la electricidad permanecían en manos de compañías extranjeras. Como excepción conviene citar el caso de la explotación del petróleo en algunos países, México, entre ellos.

En la etapa siguiente, de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el mismo proceso de industrialización no hubiera sido posible sin la protección estatal (aduanas, crédito) de post-guerra; una bandera política la constituyó la política de nacionalización de los servicios y riquezas básicas.

En la etapa más avanzada, el Estado participó plenamente como empresario y productor de bienes de toda índole. Esta fase se singulariza por varios rasgos típicos: en primer lugar, coincide con la aceptación de un criterio en el que el control, la nacionalización o la creación de empresas se concibe como un instrumento para obtener ciertos fines. Por otra parte, en los países en los que el proceso de industrialización está muy avanzado, predominan las grandes unidades productivas cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades reales de los empresarios nacionales y, en consecuencia, dependen en parte considerable del capital estatal o extranjero.

## **6. La importancia económica y social de la empresa pública. Algunos ejemplos.**

La existencia de unidades económicas creadas por el poder público ha precedido ampliamente el advenimiento del capitalismo. En el Siglo

## 490 La Empresa Pública

XIX, en plena época de liberalismo económico existían, particularmente en Europa, muy pocas empresas públicas y ello, por razones particulares. Por ejemplo, de carácter fiscal, como el monopolio del tabaco en Francia, o bien, motivos de seguridad, *v. gr.* fábricas de armamento. La actividad privada realizaba la mayoría de la producción de bienes y servicios. Durante el Siglo XX es cuando se observa en mayor medida la importancia que adquieren las empresas públicas. Algunos ejemplos de países capitalistas desarrollados y otros en países en vías de desarrollo bastarán para confirmar la aseveración anterior.

Las empresas públicas en Francia. Bajo diferentes formas el sector público en Francia es responsable del 12% del valor agregado; emplea 13% de la población económicamente activa y efectúa el 7% de los negocios de las ramas productivas no agrícolas. Sin embargo, para el conjunto de los sectores: energéticos, transportes, telecomunicaciones, mecánica, armamento y química, esta proporción es mucho más elevada: cerca del 45% (en el caso de los energéticos y de las telecomunicaciones) absorbe el 80% entre el 40 y el 80% en el caso de la construcción aeronáutica, de armamento y transportes y entre el 20 y 40% por lo que se refiere al petróleo crudo, industria automotriz y química mineral.

Las empresas públicas en Francia se encuentran concentradas en los sectores de base. El análisis de ellas permite distinguir tres grandes grupos:

a) situación **quasi monopólica**. Tal es el caso de la industria carbonífera, de la producción y distribución de la electricidad y el gas, las telecomunicaciones. En estos sectores, para 1967, el valor agregado bruto de las empresas públicas representó el 90% del valor agregado total de los correspondientes sectores y una inversión de más de 95%; b) situación importante pero no preponderante: aquí se encuentran la industria aeronáutica, la fabricación de armamento, los transportes y la construcción inmobiliaria. Las empresas públicas de este sector aseguran la producción de más de la mitad de los demás sectores. Así, por ejemplo, en materia de transportes la parte del valor agregado creado por las empresas públicas es de 46% en 1967 y realizaba cerca del 65% de las inversiones en transportes y c) lugar secundario: este grupo comprende los sectores donde el valor agregado se encuentra entre el 10 y 20% del valor agregado total. Como ya se dijo comprende el petróleo crudo, la industria automotriz, la química y los servicios.

De lo anterior se puede afirmar que: 1o. las empresas públicas en Francia ocupan un papel importantísimo en los sectores básicos de la economía, como son los energéticos y las comunicaciones. 2o. en la industria y los servicios se concentran los subsectores más capitalizados.

El siguiente cuadro resume lo antes dicho:

Importancia de la producción de las empresas públicas francesas en el total de la producción	Situación	Ramas
Más del 80%	Monopolios	Tabaco y cerillos, líquido y aglomerado, distribución de gas, electricidad, servicios de telecomunicaciones.
Entre el 40 y 80%	Muy importante	Productos coquizados, equipos mecánicos y eléctricos, industria aeronáutica, armas y municiones, diversos minerales, transportes: terrestres, aéreos y marítimos.
Entre el 20% y 40%	Importante	Petróleo crudo, automóviles, química mineral, servicios de salud.
Entre el 5% y el 20%	Secundaria	Aparatos del hogar, química orgánica, construcción de viviendas, servicios diversos.

La importancia del sector público francés destaca más en las actividades financieras que en las industriales y comerciales. Las empresas públicas financieras efectúan el 44% del volumen de operaciones y emplean el 38% del personal ocupado en esa área —además recaban el 58% de los depósitos y 40% de las primas de seguros.

### **Las Empresas Públicas en la Comunidad Económica Europea.**

En la Comunidad Económica Europea el papel de las empresas públicas es preponderante en los sectores de base: energía, transportes y comunicaciones. En el caso de Luxemburgo y Alemania, así como el caso de Francia, es comparable la importancia relativa en los transportes y las comunicaciones; en Italia y Bélgica, las empresas públicas son más importantes en las comunicaciones que en la energía; en los Países Bajos, por el contrario el sector público es más fuerte en la energía que en las comunicaciones.

## 492 La Empresa Pública

El sector público en la CEE está fuertemente concentrado en las actividades básicas, energía y comunicaciones: 70% de los asalariados en las empresas públicas italianas 90% en los Países Bajos 95% en el caso de Alemania Federal y Bélgica y la casi totalidad en Luxemburgo. Las empresas públicas invierten relativamente más que las empresas privadas, tanto al nivel global como en el interior de cada rama. En Alemania Federal, el sector público efectúa 73% de la inversión y 55% del monto en la rama energética; en Italia, el sector público realiza el 85% de la inversión, de la cual 46. 3 en la energía, 27% en comunicaciones y 5. 4 en la industria.

Por último, las empresas públicas de la CEE pertenecientes al sector financiero recaudan el 58% de los depósitos bancarios en Francia, en Italia el 55%, en Alemania el 53%, en Bélgica el 50%, el 46% en Luxemburgo y el 30% en los Países Bajos.

El personal total de las empresas públicas de los seis alcanzaba la cifra —en 1970— de cerca de 4. 600, 00 personas.

Las empresas públicas en Gran Bretaña y Estados Unidos de América. En ambos países la empresa pública ha sido sujeto de muchos debates y experiencias. Los dos tienen líneas semejantes pero también importantes contrastes. La impresión general es que la empresa pública en Gran Bretaña está ampliamente difundida y que en Estados Unidos, por el contrario, la empresa pública es rara o casi inexistente. Los dos países tienen numerosas empresas públicas con las más diversas experiencias.

**Gran Bretaña.** Hasta 1900 en Gran Bretaña existían servicios públicos operados por el gobierno tales como el correo, el teléfono y el telégrafo. Sin embargo, es hasta el establecimiento de la Autoridad del Puerto de Londres en 1908 cuando se puede hablar de la primera corporación pública. Más adelante —1919— se origina la Comisión de Electricidad y la Comisión Federal. Hacia finales de los años 30 se crean la BBC (British Broadcasting Corporation) y la Junta Central de Electricidad (Central Electricity Board). En 1933 surge también la Junta de Transporte de Pasajeros de Londres (London Passenger Transport Board) este organismo fue uno de los modelos que se siguió en las empresas públicas de la postguerra.

La segunda guerra mundial acarrea una serie de amplios controles sobre la industria inglesa los cuales, junto al deterioro del capital físico, propicia una serie de medidas gubernamentales tales como las nacionalizaciones.

La nacionalización de las industrias básicas había sido una de las más importantes banderas del Partido Laborista Inglés. Cuando llega al poder en 1945, anuncia la intención de efectuarlas en los siguientes campos: carbón, gas, energía eléctrica, telecomunicaciones, aviación, transportes, banca central, hierro y acero y otro conjunto de industrias como la del cemento y la de los productos químicos.

El inicio de esa política fue la nacionalización del Banco de Inglaterra en el año de 1946. Como compensación, los accionistas recibieron del gobierno inglés 58, 212. 000. 00 de libras. La siguiente etapa fue la nacionalización de las minas de carbón en 1947 y su correspondiente institucionalización al crear la Junta Nacional del Carbón. Los pagos gubernamentales alcanzaron la cifra de 164, 650, 000 libras. El Estado se apropió de alrededor de 1, 500 minas propiedad de 800 interesados; quedaron fuera del esquema 400 minas que empleaban menos de 30 mineros por unidad.

En 1947 se nacionaliza el transporte: ferrocarril, tranvías, autobuses de pasajeros, trolebuses, etc. Esto representó una operación cercana a los 1, 024 millones de libras esterlinas.

La electricidad fue nacionalizada en 1948 y el gas en 1949. En 1949 se expide una ley para nacionalizar el hierro y el acero. Años más tarde, 1953, parte del transporte, el acero y el hierro fueron privatizados. El Partido Conservador —en el poder en esa época— revoca la decisión y trata de demostrar que se podía imponer el interés público, permaneciendo la industria en propiedad privada.

Hasta el año de 1958 las empresas públicas inglesas se hallan envueltas en un clima de desequilibrio económico. Por lo tanto, la existencia de déficit, aumentos moderados en la productividad y una eficiencia discutible eran los signos de esa época.

## Principales empresas públicas de Gran Bretaña

Nombre de la Empresa	Servicio o Producto	Fecha de Creación	Grado de Propiedad pública
Correos	Correos Telégrafos y Teléfonos	1850 1900	100% 100
<i>Competitivas</i>			
Junta Central de Generación de Electricidad	Electricidad	1948	100
Consejo de Gas	Gas	1949	100
Junta de Ferrocarriles Británicos	Ferrocarriles	1948	100
Junta Británica de Consumos Fluviales	Vías Fluviales	1948	100
Corporación Nacional de Carga	Carga	1969	100
Transportes Londinenses	Tráfico	1933	100
Aerolíneas Británicas	Aviación	1946	100
<i>Finanzas</i>			
Banco de Inglaterra	Banca central	1946	100
Corporación para la Reorganización Industrial		1967-1971	
<i>Industria</i>			
Petróleos Británicos	Productos del petróleo	1920	51 70
Junta Nacional del Carbón	Carbón	1947	100
Corporación Británica del Acero	Productos de Acero	1967	100
Rolls-Royce	Motores de Aviación	1971	100
British-Leyland	Camiones, automóviles	1975	parte (30%)
<i>Sociales</i>			
BBC	Televisión, Radio	1928	100
Consejo de las Artes	Apoyo para el Arte	1946	100
Servicio Nacional de Salud	Seguridad Social	1945	100
Consejo de Vivienda	Vivienda de interés Social	1930	100

**Estados Unidos de América.** En los Estados Unidos, como en otros países, las actividades gubernamentales han crecido en variedad y extensión. Sin embargo, su papel en la economía estadounidense es mínima. Por ejemplo, para el año de 1968 las empresas pertenecientes y operadas por los gobiernos estatales y locales representaron el 0.45% del ingreso nacional; las empresas federales el 0.92%; en total sólo el 1.37%. Las empresas locales y estatales, para el mismo año sumaron el 0.63% de las personas empleadas en la producción y las empresas públicas federales el 1.14%; en total sumaron el 1.77% del personal ocupado en los Estados Unidos.

El establecimiento de empresas públicas en Estados Unidos no se debe a una política deliberada. Tampoco a la necesidad de tener fuentes seguras de ingresos como en ciertos países, especialmente empresas de carácter monopolístico. Son muchas y variadas las causas de la creación de las empresas públicas en Estados Unidos. Entre las principales se pueden mencionar:

a) **Actividades productivas de gran magnitud** necesarias para los objetivos de seguridad nacional. Por ejemplo, la primera presa en el Río Tennessee, durante la primera guerra mundial; las plantas de energía atómica y de hule sintético durante la Segunda Guerra Mundial; b) Empresas destinadas a sacar de la **Gran Depresión** la economía estadounidense; la Corporación para la Reconstrucción Financiera, vivienda, y desarrollos hidráulicos de gran envergadura; c) Algunas empresas públicas fueron creadas ahí en donde la **ganancia** para el particular era mínima. Un ejemplo lo fue el Ferrocarril de Alaska; d) Cuando los **costos y riesgos** eran demasiados para el particular. Por ejemplo, el Canal de Panamá y la producción de energía atómica; e) El gobierno se ve forzado a tomar en propiedad empresas privadas en quiebra: ciertos transportes eléctricos en determinadas ciudades.

Estos casos han sido más o menos fortuitos. A pesar de ello, existen propósitos deliberados de creación de empresas públicas en los casos siguientes: a) conservación de recursos naturales: bosques estatales y nacionales, obras hidráulicas; b) creación de programas de bienestar social: educación pública, vivienda, salud y seguridad social; c) cuando la naturaleza del servicio requiere su socialización: por ejemplo, el correo y la distribución del agua potable en muchas municipalidades.

## 496 La Empresa Pública

Las empresas públicas en los Estados Unidos se crean en tres niveles: Municipal, Estatal y Federal. En el nivel municipal destacan las compañías de tránsito urbano, eléctricas y de vivienda: en el nivel estatal uno de los ejemplos más notables es la Autoridad del Puerto de Nueva York; a nivel federal se encuentran otro tipo de empresas, como el Banco de la Reserva Federal.

**América Latina.** Para poder determinar la importancia económica de las empresas públicas latinoamericanas es necesario auxiliarse de algunos indicadores y conocer los campos de actuación de las mismas.

En el año de 1970 la participación del sector público en la inversión fija total en Argentina se elevó al 14. 0%; en Brasil el 14. 2%; en Venezuela alcanzó el 15. 3% y en México una cifra similar. En algunos países del Istmo Centroamericano el porcentaje fue menor. Por ejemplo, en Panamá fue del 10. 4% y en Costa Rica sólo alcanzó el 7. 3%.

Desde el punto de vista de su tamaño las empresas públicas latinoamericanas figuran entre las de más altas ventas y capital de cada país. En particular en el caso de Argentina, Brasil y México se advierte que entre las 30 mayores empresas predominan las públicas y las extranjeras. Así, en Argentina para 1970, de las 30 mayores empresas industriales y de servicios el 43% eran públicas, el 42% eran empresas extranjeras y el 15% restante lo constituían empresas privadas nacionales; en el caso de Brasil, considerando el patrimonio líquido de las 30 mayores sociedades se observa que el 65% pertenecía, para ese mismo año, a empresas del Estado, el 28% a empresas extranjeras y el 7% a empresas privadas nacionales; la situación de México era similar a estos dos países.

Del examen de las empresas públicas en América Latina se advierten dos situaciones:

a) En un grupo se encuentran países cuyas empresas están vinculadas con la infraestructura económica y social y el abastecimiento de usuarios y su intervención es escasa en la industria manufacturera (Argentina).

b) En el otro grupo se encuentran países que además de tener un amplio sector de empresas públicas en la infraestructura económica, cuentan con un importante grupo de empresas industriales como en el caso de México.



Para poder observar la importancia económica de las empresas públicas en América Latina, es conveniente mencionar su papel en los transportes y algunas grandes industrias.

En América Latina, la casi totalidad del transporte ferroviario lo prestan empresas del Estado. Sobresalen Argentina, Brasil y México. Casi todos los países de América Latina han creado empresas estatales para la explotación del servicio aéreo de carga y de pasajeros; entre las aerolíneas latinoamericanas más importantes se encuentran Aerolíneas Argentinas y Aeronaves de México.

Sin embargo, la intervención del Estado por medio de la creación de empresas públicas se manifiesta particularmente en los países petroleros de la región. La mayor parte de las empresas existentes manejan la extracción, refinación y comercialización del crudo. En cada país varían las formas de organización adoptadas, su operación data de distintas épocas —en México desde 1938— y su grado de importancia es desigual. A pesar de ello, realizan una parte significativa de la inversión de cada país y emplean a numeroso personal. Varias de ellas, incluso, se clasifican a nivel mundial.

Otro tanto ocurre con las empresas de generación y distribución de energía eléctrica, puesto que el Estado además de ser el propietario controla la producción y vigila las tarifas.

Se observa claramente en estas dos ramas la tendencia de las empresas públicas latinoamericanas a actuar de manera monopólica.

Por el contrario, las empresas públicas siderúrgicas en América Latina competían con las existentes en el sector privado. En 1966 de un total de 17 empresas integradas, que producían el 80% del acero de la región, ocho eran de propiedad pública y producían el 47% del total.

En general, puede decirse que las empresas públicas que actúan en la siderurgia tienen una situación muy variada.

## **6. Las empresas públicas en el área financiera.**

En países capitalistas avanzados y en numerosos en vías de desarrollo, junto a las empresas públicas industriales, comerciales y de servicios existe un importante sector de empresas públicas de carácter financiero.

Por lo general, ha sido la banca central el fundamento de acciones no solo de política monetaria, en sentido estricto, sino de núcleo central

## 498 La Empresa Pública

de medidas de desarrollo del sector de empresas públicas industriales y comerciales.

En multitud de países el sector de empresas públicas siempre comprende una gama de instituciones bancarias y crediticias propiedad del gobierno que se crean y controlan, dada su naturaleza, bajo formas especializadas. Las empresas públicas en el área financiera se pueden clasificar en tres grupos:

a) **Bancos convencionales:** son instituciones públicas o semipúblicas cuyos objetivos y funciones, se asemejan a los bancos privados; generalmente se circunscriben a políticas comerciales y sus operaciones se orientan a la optimización de la ganancia; b) Instituciones de seguros: Las empresas del estado en este campo se avocan a las pensiones de los trabajadores del Estado, salud pública y aseguramiento de productos agrícolas y ganaderos; su objetivo, en general, es cubrir riesgos; c) Bancos de **Inversión o Desarrollo:** creados por diferentes países para impulsar su desarrollo económico y social.

Por lo general, las empresas públicas que ha creado el Estado operan sin subsidios directos y persiguen objetivos comerciales de ganancia; la experiencia así lo demuestra.

Es obvio que los mercados de capital influyen poderosamente en la estructura y desarrollo de un país. En esa forma, los bancos públicos pueden ser una manera eficiente y poderosa de intervención del Estado y lograr beneficios económicos y sociales mediante el manejo de los capitales a su disposición.

Existen varios objetivos que persiguen las empresas públicas financieras:

a) Aumentar la **competencia** en los mercados bancarios y mercados no financieros. El sistema bancario tiende a ser oligopólico y por ello la creación de instituciones bancarias modifica las condiciones del mercado mejorando la relación entre los oferentes de capital y los clientes particulares —públicos y privados; b) Reducir la ineficiencia. Aún cuando las regulaciones centrales del Estado lo impidan, el gobierno central se ve impulsado a tomar bancos privados que por mala o deficiente administración obstaculizan los mercados financieros; c) Mejorar la justicia en las condiciones de inversión. En ocasiones, el sector demandante de capital puede discriminar a las nuevas instituciones bancarias; el efecto

del sector bancario público puede contribuir a mejorar esa relación reduciendo la influencia de los bancos poderosos; d) Mejorar el objetivo social de los bancos privados. El Estado puede influir por medio de sus instituciones bancarias canalizando recursos a las actividades prioritarias del desarrollo económico y social: agricultura, energéticos, vivienda, infraestructura de servicios, etc.; e) Razones de soberanía nacional. Particularmente por la acción desempeñada de la banca central y la banca de inversión. Esta última ha representado un importante papel en algunos países como Italia, México, Brasil, en donde ha servido como apoyo central de los sectores económicos clave.

#### Cuatro Bancos de Inversión Pública.

<i>País y banco</i>	<i>Año en que se estableció</i>	<i>Propósito</i>	<i>Tamaño, Capital en su fase alta</i>	<i>Naturaleza de las posesiones</i>
Italia IRI	1933	Desarrollo industrial regional	± 11*	Amplia variedad de compañías industriales.
Estados Unidos RFC	1932	Ayuda para salir de la depresión	± 10*	Gran variedad de compañías industriales, utilidades, bancos, granjas, otros.
Reino Unido IRC	1965	Reestructuración industrial	± 150**	Propiedades diversas.
México NAFINSA	1934	Desarrollo económico y social	± 5*	Participaciones en empresas públicas. Actividades financieras.

\* En miles de millones de dólares.

\*\* En millones de libras.

La acción de la banca de inversión constituye un importante sector de la economía de los países que cuentan con un amplio número de empresas estatales.

#### 7. ¿Por qué pierden y por qué ganan las empresas públicas?

En este apartado se consideran particularmente las empresas públicas que compiten en una economía de mercado. No se aborda el capitalismo

## 500 La Empresa Pública

de Estado en su concepción amplia; es decir, todas las formas de intervención y regulación pública de la economía, tales como las políticas fiscal, crediticia y arancelaria, etc.

El propósito esencial es examinar el papel, el potencial y las limitaciones de la empresa pública frente a la empresa privada. Sin embargo, para tratar de explicar este tema es necesario considerar un conjunto de problemas económicos y políticos.

Para ello considérese una idea simple al extremo. Que las empresas públicas tienen como objetivo principal el uso eficiente de los recursos de la sociedad y que trabajan en una economía en que prevalece la competencia del sector privado. Parecería, entonces, que la asignación ideal de los recursos podría lograrse ordenando a los administradores de esas empresas que practiquen la competencia entre sí y con la industria privada. Sin embargo, en esta super simplificación la solución anterior exigiría que las unidades de producción de las empresas públicas trataran de maximizar sus rendimientos netos, y que al hacerlo, financiaran sus programas de inversión con recursos propios o con recursos obtenidos competitivamente del mercado privado de capitales. Esto significa que las empresas públicas se verían sujetas a las mismas pruebas de mercado que se aplican a las sociedades privadas. Por lo tanto, las empresas públicas deberían hallarse sujetas a los mismos procedimientos de quiebra y restricciones financieras que las otras empresas.

Si se aplicara esto —suponiendo que fuese posible— las dimensiones y características del conjunto de empresas públicas de un país terminarían por ser caracterizadas por el juego de las fuerzas del mercado y no se vería la finalidad de su creación.

Esto en realidad no se produce por varias razones: primera, no puede aceptarse que las empresas públicas deban crearse exclusivamente bajo criterios de competencia y segunda, puede considerarse, por el Estado, que la competencia es contraria al interés público.

Uno de los ejemplos más notables de lo anterior se encuentra en el campo de las líneas aéreas puesto que éstas tienen una importancia estratégica y hacen frente a la competencia internacional; tercera, en ocasiones se argumenta que el poder económico debe pertenecer al Estado y que debe controlar los puestos de mando de la economía y que, por lo tanto, la creación de empresas públicas en sitios estratégicos

contribuye a ello (los energéticos); cuarta, existe un conjunto de intereses específicamente económicos que van desde la necesidad de controlar los monopolios privados hasta la conveniencia de regular las relaciones empleador-empleado.

Sin embargo, para saber por qué pierden y ganan las empresas públicas es necesario referirse a dos aspectos esenciales: 1o. la política de precios y 2o. la política de inversiones.

Política de precios de las empresas públicas. Las Naciones Unidas al reunir un grupo de expertos en relación al problema de la fijación de las políticas de precios de las empresas públicas llegaron a las siguientes consideraciones:

a) Cuando una empresa pública opera en una área competitiva sus precios no deben estar sujetos a ningún control. No debe haber discriminación entre la empresa privada y pública; b) la responsabilidad primera para fijar los precios de las empresas públicas debe estar ligada al manejo de las empresas las cuales deben observar y tomar en cuenta consideraciones de mercado. Esta opción estará siempre sujeta a la revisión por las autoridades centrales competentes; c) las autoridades centrales pueden definir precios máximos y mínimos más que optar por precios fijos para cada producto o servicio; d) la fijación de los precios de los bienes o servicios de las empresas públicas tiene amplias repercusiones políticas.

En relación a la política de precios de las empresas del Estado hay otra corriente de pensamiento que afirma que éstas:

a) al proporcionar a la comunidad un servicio o producto deben cobrar por él un precio reducido. De esta manera, dicen, se ayuda a los sectores más débiles de la población; b) al participar el Estado en la economía debe hacerlo con fines políticos y sociales y sólo secundariamente con fines económicos; por lo tanto, debe vender el producto o servicio de sus empresas a un precio moderado evitando cualquiera alza de ésta para no provocar presiones inflacionarias; c) una política de precios bajos tiende a acelerar el desarrollo económico pues al proveer insumos a un precio moderado favorece el proceso de industrialización; d) al realizarse una política de precios bajos, se ayuda a obtener una óptima distribución de los recursos y por lo mismo, el bienestar de la comunidad aumenta.

## 502 La Empresa Pública

En contra de estas opiniones debe considerarse los efectos de una política de precios bajos. Por lo general, una política de precios bajos para los productos o servicios de las empresas del Estado, acentúa las presiones inflacionarias al aumentar la demanda generada por las actividades productivas en relación a la oferta.

Una política de precios bajos hace que la utilidad que las empresas del Estado dejan de percibir, reaparezca en forma de ganancias adicionales del sector privado. Es decir, se hace una transferencia de utilidades del sector público al privado lo cual, contribuye a una concentración del ingreso. Tal es el caso de los precios del petróleo, gas y tarifas eléctricas en varios países en donde esas actividades estén a cargo de empresas públicas. Así por ejemplo, la estructura del consumo de energía eléctrica en los países desarrollados y en vías de desarrollo, por lo general, refleja que solo una parte del total del consumo es residencial. Asimismo, los precios bajos de los combustibles utilizados en la industria como medio de fomentar el desarrollo es poco importante ya que el costo de los combustibles representa una parte muy reducida dentro de los costos totales de producción de las empresas. En los países desarrollados, en Francia por ejemplo, se ha observado que una parte importante del déficit de las empresas públicas podría desaparecer con el aumento de las tarifas al sector industrial privado.

En varios países las empresas públicas que siguen una política de precios bajos, tienen que recurrir al subsidio gubernamental para cubrir sus pérdidas. El Estado se ve forzado a otorgarlo por dos razones básicas: a) por la fuerte inversión que representan y b) por los problemas sociales y políticos que implicaría el cierre o la venta al sector privado de dichas empresas.

Por otra parte, si el subsidio otorgado a las empresas públicas se cubre con ingresos provenientes de los impuestos, quienes reciben el impacto directo son las capas económicamente débiles, especialmente porque en los países en vías de desarrollo es común el efecto regresivo de los impuestos. Al mismo tiempo, se favorecen los ingresos provenientes del capital en contra de los que se originan en el trabajo. En forma complementaria, si la empresa pública vende sus productos a precios bajos al sector industrial, en realidad está dando un subsidio semejante al originado por políticas deliberadas de exención de impuestos.

Desde otro punto de vista, el hecho de que las utilidades no percibidas por las empresas del Estado —al aplicar una política de precios bajos— se convierten en utilidades del sector privado no garantiza que

el empresario particular reinvierta; es probable que la utilidad adicional se destine al consumo suntuario, a la exportación de capitales, cuando existe la inversión extranjera directa, o bien se atesore.

Al dejar de percibir utilidades, o tener una tasa de ganancia inferior a la del mercado, la empresa estatal no fortalecerá su proceso de acumulación, debilitándose uno de los factores dinámicos del proceso de desarrollo: **la inversión**.

Política de inversiones de las empresas públicas. Los empresarios privados se oponen siempre a la intervención económica del Estado. Su desacuerdo adquiere un carácter político cuando el objetivo de la inversión pública es promover la producción de bienes y servicios y no sólo las inversiones tradicionales en infraestructura económica y social. De ahí que se recomiende que el Estado no gaste más de lo que recibe por ingresos ordinarios y que el gravamen sobre las utilidades sea mínimo para no disminuir el incentivo a invertir.

La oposición a las inversiones de las empresas públicas cuando éstas no tienen rendimientos altos puede ocultar razones de más fondo. Por ejemplo, es frecuente escuchar la opinión del sector privado en el sentido de que se eliminen totalmente las empresas del Estado que arrojen pérdidas. Sin embargo, debe señalarse que en una supuesta venta de las empresas estatales ¿quiénes tendrían los recursos suficientes para comprarlas? El sector privado, en un país en desarrollo, probablemente no. Ese hecho podría permitir la entrada de inversionistas extranjeros a campos en donde, por múltiples razones, el Estado efectuó un esfuerzo significativo creando una amplia infraestructura económica.

En ocasiones las inversiones de las empresas públicas se orientan hacia sectores en que la inversión requerida es muy alta, la tecnología compleja y, a veces, los rendimientos —a corto plazo— son muy pequeños.

También es necesario señalar que el equilibrio y la solidez de los programas de inversiones de las empresas públicas constituyen un factor importantísimo en su eficiencia.

Las inversiones de las empresas públicas son básicas como parte de la economía nacional. Las empresas públicas deben sujetarse a normas estrictas que garanticen la asignación óptima de los recursos para invertir. No es excepcional encontrar que el origen de las dificultades

## 504 La Empresa Pública

financieras de algunas empresas del Estado tengan que encontrarse en decisiones de inversión adoptadas en el pasado. Las empresas públicas en ocasiones pierden por la tendencia de las autoridades centrales a que las empresas públicas se dediquen a grandes proyectos, de lenta maduración y con una gran intensidad de capital. No es difícil, en esta situación, encontrar criterios no económicos en el momento de la decisión. En conjunto, puede decirse que un programa de inversiones públicas con un fuerte sesgo en favor de esos proyectos privilegiados encierra un alto contenido de error en las inversiones.

Otra de las tendencias desfavorables es una cierta preferencia por establecer nuevas empresas en lugar de ampliar o diversificar las ya existentes. Esto es peligroso porque la ejecución de demasiados proyectos puede provocar demoras, estrangulamientos e inmovilización de grandes recursos de capital en proyectos sin terminar.

### 8. La eficiencia de las empresas públicas.

Generalmente se observa que el desarrollo de las empresas públicas y privadas se juzga bajo un mismo enfoque. Se olvida que los objetivos de ambas son distintos y que los criterios para evaluarlas difieren.

El concepto de eficiencia para una empresa privada en una economía mixta se reduce a maximizar utilidades con el mínimo de recursos para la empresa. Esto es, la eficiencia del mercado.

El concepto de eficiencia para una empresa pública es distinto. Sus objetivos son de naturaleza económica y social y el mecanismo de selección y fijación de objetivos es diferente a la empresa privada. El objetivo de las empresas del Estado es múltiple y no tan limitado como en las empresas privadas en las cuales, como ya se ha dicho, se circunscriben al monto de los rendimientos financieros. Es necesario evaluar la eficiencia de las empresas públicas en razón de sus rendimientos financieros y la contribución que hagan para alcanzar sus objetivos de política económica y social: sustitución de importaciones, generación de exportaciones, desarrollo de zonas nuevas, creación de industrias básicas e intermedias —acero, por ejemplo— y otras de igual importancia.

De acuerdo con algunos autores, el sistema de precios de mercado para una empresa pública es un conjunto de variables endógenas las cuales deben alterarse para llegar a los precios sombra o precios sociales que representen los costos de oportunidad para la sociedad en su con-



junto. En este caso debería hablarse de eficiencia social como criterio de evaluación para la empresa pública.

La empresa pública debe tomar en cuenta, también, los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas. (Impacto en el crecimiento, empleo, balanza de pagos y aportación fiscal).

Existe, por otra parte, una amplia corriente del pensamiento económico y administrativo que señala que es muy importante para evaluar la eficiencia y el rendimiento de la empresa pública —particularmente en países en vías de desarrollo— los términos de la economía de mercado.

En varios países, estos enfoques hacen hincapié en el potencial que encierra para la formación de capital un sector de empresas públicas que produzca excedente, así como también la fuente de inflación que representan las empresas públicas deficitarias. En algunos países se habla, incluso, de que la única medida conveniente para demostrar el éxito de las empresas del Estado, son sus utilidades.

Los defensores de la rentabilidad comercial aducen que las empresas públicas deben actuar de tal forma que generen excedentes para autofinanciar su expansión de capital. Su capacidad de formación de capital deberá fortalecerse, particularmente cuando llegan a integrar un sector importante de la economía.

Incluso en economías centralmente planificadas se administran las empresas del Estado para que alcancen utilidades con el fin de financiar elevadas tasas de formación de capital.

Por lo que hace al otro aspecto, el sector de empresas públicas contribuye necesariamente a la inflación o deflación económicas al experimentar pérdidas o ganancias. En las economías propensas a la inflación, las empresas públicas deficitarias contribuyen tanto como un sistema ineficaz de impuestos o tipos de cambio supervalorados. Un déficit de las empresas públicas deberá ser compensado con ahorros presupuestarios. Sin embargo, con las presiones crecientes que hacen aumentar los gastos estatales de consumo, cada vez es más difícil para los gobiernos efectuar esos ahorros. Por eso podría ser más viable, para los países en vías de desarrollo, contar con un sector de empresa pública eficiente y con excedentes para los programas de estabilidad económica.

## 506 La Empresa Pública

Otro de los aspectos fundamentales para la eficiencia de las empresas públicas, en países en vías de desarrollo, es el mejoramiento en la productividad de los factores, particularmente en los casos en que provocan inflación más que crecimiento económico. Muchas empresas públicas se inclinan y operan de tal forma que la expansión del empleo sobrepasa la expansión de la producción; los aumentos de salarios siguen un ritmo más rápido que la mejora de la productividad de la mano de obra y los costos crecientes de los factores van adelante de los mejoramientos en la utilización de los factores. En algunas empresas públicas se observan niveles de sueldo artificialmente elevados en los que no se toma en cuenta la relativa abundancia de mano de obra. También se aprecia un aumento en los costos de los materiales y del capital.

Desde otro punto de vista, existen algunas empresas públicas que toman como medida de su rendimiento la tasa histórica de crecimiento observada en relación con el promedio nacional. Esto va ligado con la importancia que se le dé a la capacidad de formación autónoma de capital, medida en función del excedente que genera la empresa pública y que puede ser utilizado de nuevo en su propia expansión. De acuerdo con ello, la empresa eficiente debería ser capaz de administrar su propio crecimiento a largo plazo, en forma autónoma, sobre una base permanente. De especial importancia es su actuación para obtener o ahorrar divisas. Al mismo tiempo que genera divisas por medio de los ingresos debidos a las exportaciones y los ahorros de importaciones, consume o destruye recursos que escasean como consecuencia de sus necesidades de funcionamiento, reposición, y expansión, como por ejemplo, en las empresas petroleras del Estado. De todas formas, prevalece el criterio de la capacidad de la empresa para el crecimiento autoinducido.

Desde un ángulo diferente se objeta la eficiencia de las empresas públicas diciendo que se nombra para dirigir las a políticos y por razones políticas. Es cierto, que en varios países subdesarrollados con existencia de numerosas empresas públicas, existe un grupo de directivos y gerentes del Estado Empresario cuyo comportamiento podría ser diferente al de los empresarios privados y al de los funcionarios públicos de las administraciones centrales en países desarrollados. Es obvio que las finalidades de la empresa privada y de la empresa pública son diferentes. El empresario privado tiene como meta el aumento de las utilidades. El empresario público aparte de ello, debe cumplir con objetivos económicos y sociales más amplios.

El origen de los funcionarios públicos —particularmente en países en vías de desarrollo— es político. Aunque pudo haberse formado en la empresa privada. Sin embargo, es posible que la distinción más notable sea la naturaleza de la autoridad que ejercen ambos tipos de empresarios.

El empresario privado basa su autoridad en relaciones familiares, en las utilidades que es capaz de generar, de acuerdo a su criterio, utilizando los recursos de su empresa.

Por el contrario, el empresario público no puede disponer a su arbitrio de las eventuales ganancias de la empresa, así como tampoco su suerte no depende, en ocasiones, de las pérdidas que puedan producirse. Su autoridad descansa en la complejidad de la empresa y en la importancia social de los bienes y servicios que produce y eventualmente, al partido político que pertenece.

## **9. El Control de las Empresas Públicas.**

La tendencia a la expansión de las empresas públicas ha provocado una modificación constante de los modelos de organización y de las respectivas formas de control de las mismas. La forma y la extensión de los controles de la administración central para con las empresas públicas es un delicado problema entre la autonomía comercial y de gestión frente al mínimo de control necesario a la naturaleza y al carácter público de ellas.

Las doctrinas jurídicas, especialmente la francesa e italiana, hablan de controles a priori y a posteriori; de la tutela, que expresa el poder del Estado para aprobar o desaprobar ciertas acciones de las empresas como condición de su validez legal y de la vigilancia —o control— que indica el poder del Estado para ambas o corregir ciertas acciones.

Sin embargo, las ciencias administrativas han adoptado un criterio funcional determinado por el tipo de autoridad pública que interviene en el control. De esta forma se analizarán los siguientes tipos de control:

- a) Control ministerial
- b) Organos especiales de control y coordinación
- c) Control de operación
- d) Control legislativo
- e) Control jurídico

## 508 La Empresa Pública

a) Control ministerial. Es la forma más conocida y difundida de control. Esta forma de control subordina las empresas públicas a la estructura de un Ministerio o Secretaría de Estado. Las empresas se clasifican conforme a los objetivos de cada ministerio y la actividad de control recae sobre los ministros quienes pueden ser responsables, o no, ante un órgano legislativo. No hay órgano intermedio entre el ministerio y la empresa.

La forma más frecuente de control es la solicitud de aprobación de ciertas acciones de la empresa por el ministerio. En Francia, por ejemplo, el Consejo de Estado tiene la facultad, delegada por el Gobierno, de supervisar las actividades de las empresas públicas incluyendo decisiones importantes y la aprobación de sus presupuestos.

Por el contrario, en países como la Gran Bretaña, sólo un limitado número de decisiones requiere la aprobación ministerial; *v. gr.* ciertas medidas de la Corporación Británica del Hierro y del Acero fueron vetadas durante el proceso de desnacionalización por afectar la estructura de la industria en general.

En los países en vías de desarrollo, el control ministerial tiende a ser estricto y detallado a diferencia del control legislativo que suele ser distante e ineficaz. A este respecto se ha observado que puede existir una controversia acerca de si el encargado de jure es el ministro o el ministerio.

Esto es importante sobre todo cuando aumenta el ámbito de acción y atribuciones de los ministerios sectoriales como los de agricultura, industria, energía y otros similares, puesto que se convierten en el núcleo de un amplio grupo de empresas vinculadas a las ramas productivas de la economía. Se encontrará, entonces, que los ministerios con funciones tradicionales como hacienda, trabajo, tendrán pocas empresas. No obstante, su jurisdicción cruza varios sectores de la economía (finanzas y mano de obra) y es entonces cuando se plantean problemas de coordinación ministerial. Estos frecuentemente se resuelven acudiendo al gabinete, un comité interministerial u otro órgano parecido.

Conviene mencionar que en algunos países —como Venezuela— existe otra variante. Ahí los directores de las empresas son nombrados por el Presidente de la República y éste —por medio de sus ministros— ejerce amplias funciones de supervisión y control sobre las empresas públicas venezolanas. En los casos de empresas adscritas directamente

al Presidente de la República esas funciones se ejercen por medio de un órgano central de planificación (Cordiplan).

Los ministros de adscripción, como se llaman en Venezuela, incluso pueden ordenar la suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de las empresas públicas cuando así se justifique.

Otro asunto relacionado con el control ministerial es lo relativo a la integración de los consejos de administración que en varios países desarrollados y en vías de desarrollo, existen como órganos supremos de gobierno de las empresas públicas. Es frecuente que el Ministerio forme parte de los consejos de administración de las empresas bajo su control y en la mayoría de ellos los presidan. En esta forma casi siempre estará en posibilidad de impartir directivas generales sobre asuntos importantes. Este control ministerial es importante sobre todo cuando los consejos de administración se integran con representantes de diferentes grupos: trabajadores, iniciativa privada y miembros del Gobierno.

El control ministerial persigue, entre otras finalidades, asegurar que el conjunto de empresas públicas se ajusten a los objetivos y políticas generales que se les haya impuesto.

#### b) Organos especiales de coordinación y control

Solo algunos países han intentado la creación de órganos especiales para la coordinación de los controles ejercidos hacia la empresa pública. El caso más importante es el Ministerio de Participaciones Estatales creado en Italia en 1956.

Por muchos motivos es interesante profundizar en el caso italiano. La participación directa del Estado italiano en sociedades anónimas se inició alrededor de 1920 y se produjo de manera episódica y sin coordinación. En 1926 se inició una grave crisis bancaria, tres grandes bancos —Comercial, Crédito Italiano y Banco de Roma— habían inmovilizado gran parte de su patrimonio en la adquisición de acciones industriales y en financiamientos a largo plazo de empresas industriales. Ese año, se crea el Instituto de Liquidaciones, cuyo sucesor el IRI (Istituto di Ricostruzione Industriale) se funda en 1933 con la doble finalidad de liquidar y financiar. El IRI debería rehacer el crédito industrial. En 1955 se crea otro ente el ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) el cual administraría las

## 510 La Empresa Pública

participaciones estatales en el sector de hidrocarburos cuya administración, hasta esa fecha, se venía haciendo en forma directa por el Estado (Ministerio de Finanzas) o indirectamente a través de sociedades privadas controladas por entes públicos. Al igual que el IRI el ENI se creó como un Holding.\*

Durante el período 1933-1955 el Estado italiano busca distintos mecanismos de coordinación y control. Una de las preocupaciones fundamentales era reorganizar y controlar un complejo y heterogéneo conjunto de empresas públicas, cuyo control era atribución de diferentes ministerios. Así, en 1956 se crea el Ministerio de las Participaciones Estatales y la Comisión Interministerial para las participaciones estatales. El Ministerio fue concebido como instrumento idóneo para el logro de determinados fines que serían: efectuar la unificación del patrimonio industrial del Estado, llevando a cabo simultáneamente una acción eficaz y directa de control; garantizar la observación de parte de los entes o de las sociedades de capital estatal, de las metas político-económicas establecidas por el gobierno; crear, en un sector tan importante de la actividad económica del Estado, la responsabilidad política que lo representara ante el parlamento y el gobierno.

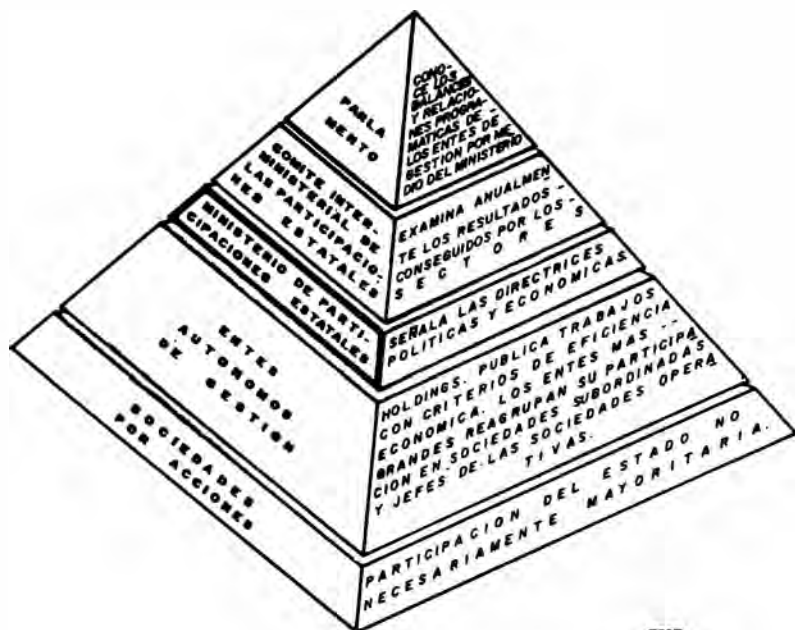
De esta manera se introdujo un control efectivo sobre las entes de administración, control que consiste en fijar previamente un marco —o bien límites de acción que no pueden ser violados— dentro del cual deberán desenvolverse los entes. También se institucionalizó, en el ámbito de las participaciones estatales, la separación del aspecto político del enfoque económico; es decir, el factor de rentabilidad con respecto a la colectividad nacional frente a los factores económicos con respecto al grupo.

En la práctica se adoptó un esquema en el cual se pueden distinguir cinco (y a veces seis) niveles de decisión:

a) La base está formada por las sociedades. Todas ellas son sociedades anónimas normales, con participación o no del Estado; b) Las participaciones del Estado están enmarcadas en entes autónomos de administración. Son holdings públicos que ejercen los poderes que en la sociedad corresponden al Estado en su calidad de socio; operan, por tanto.

---

\* Un *holding* es una compañía que controla a otras compañías, especialmente por medio de la propiedad de sus acciones.



Esquema del sistema italiano de participación estatal.

apegados a las normas del derecho privado y de acuerdo con normas de rentabilidad comercial; c) Los entes de administración están sujetos al poder de dirección del ministerio encargado de las participaciones estatales, el cual da en su oportunidad las directivas a seguir; d) Los actos del Ministerio de Participaciones Estatales se coordinan con los actos de los otros ministerios en una comisión interministerial para las participaciones estatales, a la cual corresponde además examinar anualmente los resultados obtenidos en los diferentes sectores; actualmente estas funciones están absorbidas por el Comité Interministerial para la Programación Económica (creado en 1967); e) Se someten cada año al Parlamento, a través del Ministerio de las Participaciones Estatales, además del presupuesto propiamente dicho, el balance final y una relación del programa de cada uno de los entes de administración.

## 512 La Empresa Pública

El período posterior a 1967 está caracterizado por la desaparición de la Comisión Interministerial para las participaciones Estatales y por la sujeción de los entes de administración a la potestad del CIPE.

Esta estructura, constituye la originalidad del sistema italiano de participaciones estatales; estructura que se ha ido sistematizando gradualmente y que en su conjunto expresa la razón del carácter público atribuido a los entes de administración y de la coexistencia de este carácter del sujeto, con la monopolización de su actividad y la naturaleza privada de las sociedades que dependen del ente.

c) Control de Operación. El control de operación de las empresas públicas puede dividirse, convencionalmente, en: financiero, contable y administrativo.

El control financiero de la empresa pública es indispensable. Sin embargo debe ser diferente del que se aplica a las dependencias gubernamentales centrales, particularmente cuando las empresas tienen actividades comerciales.

Las aprobaciones externas deben concentrarse en dos puntos básicos: primero, que los gastos totales propuestos se ajusten a la política financiera general del país en donde actúen y segundo, observar una planificación de las actividades a largo plazo. En algunos países, determinados ministerios o el gabinete mismo, están facultados para ejercer la revisión del presupuesto anual de las empresas públicas, así como aprobar transacciones financieras específicas.

Por otra parte, está reconociéndose en forma creciente que a las empresas del Estado deben practicárseles auditorías contables y financieras por parte de expertos calificados. La auditoría se efectúa con la finalidad de verificar la legalidad de las operaciones de las empresas del Estado. Para realizarlas existe una amplia variedad de formas. En algunos países se efectúan por medio de auditores privados o bien por organismos gubernamentales especializados. Ciertos gobiernos recurren a los servicios de firmas privadas de auditores para realizar periódicamente auditorías contables y financieras. A ello, en ocasiones, se añade la creación de una oficina gubernamental especializada en auditorías de empresas públicas.

En países como Francia e Italia existen órganos especializados—Cortes de Cuentas— autorizados para revisar el manejo financiero de las empresas públicas.



Puede señalarse, en este aspecto del control de las empresas públicas, que existe una tendencia a crear órganos especializados de auditoría contable y financiera.

Desde otro punto de vista, se afirma que la clave para manejar los sistemas de control es comprender que es necesario un menor grado de control por parte de los ministerios para que este pueda mejorar. Se afirma que es necesario cambiar los controles de la administración pública por un sistema en que los resultados se midan y evalúen en relación con normas preestablecidas de rendimiento derivadas de objetivos operacionales. Incluso, se dice, podría instaurarse para las empresas públicas un sistema de objetivos financieros y administrativos.

d) Control Legislativo. Varios países en donde la empresa pública está ampliamente difundida han tratado de que los parlamentos o asambleas legislativas conozcan las actividades de las empresas públicas. La forma más usual es que el ministro competente —y en ocasiones los propios directores de las empresas públicas con autorización presidencial, en los regímenes de este tipo— sean quienes informen de lo realizado por las empresas del Estado.

Gran Bretaña, pionera en este sentido, estableció en el seno del Parlamento Inglés, el Comité Selecto sobre las Empresas Nacionalizadas en 1956. Este Comité ha efectuado cuidadosos análisis sobre la situación de las empresas públicas inglesas

En otros países, como México, existe una disposición constitucional para que los Ministros y Directores de las Empresas Públicas informen de los resultados de operación de las empresas a su cargo ante la asamblea legislativa.

En Francia, los programas financieros de las empresas públicas dan oportunidad a la Asamblea Nacional para que intervenga ampliamente. En los Estados Unidos, los Comités Especiales y Permanentes del Congreso conducen excepcionales investigaciones sobre las empresas públicas norteamericanas.

De todas formas, el control parlamentario sobre las empresas públicas tiene características diferentes del realizado por las dependencias gubernamentales.

e) Control jurídico. Varios especialistas coinciden en que la esencia del control sobre las empresas públicas reside fundamentalmente en la Ley o decreto que determina su establecimiento. Ese instrumento jurídico “da su nombre y su status legal a la empresa, especifica su

## 514 La Empresa Pública

propósito, la dota de poderes generales y particulares, prescribe sus relaciones formales con las autoridades gubernamentales y la provee de fuentes de financiamiento”.

### 10. Privatización de la Empresa Pública

En algunos países se ha planteado el dilema de que las empresas propiedad del Estado pasen a manos del propietario privado. Uno de los casos más relevantes se presentó en Gran Bretaña, cuando la industria del acero fue nacionalizada en 1950, por el Gobierno Laborista en el poder, desnacionalizada o reprivatizada en 1953 por el Gobierno Conservador y vuelta a nacionalizar en 1967 por el Partido Laborista Británico.

Durante mucho tiempo el Partido Laborista se enfrentó a una campaña sistemática en contra de las industrias estatales, dirigida por la prensa, el Partido Conservador, los hombres de negocios más importantes y las agrupaciones británicas de industriales y patrones. Todos los defectos, especialmente cuando ha habido incremento en los precios de los bienes y servicios producidos, se atribuyen a la mala administración. Sin embargo, en el caso inglés, como en el de otros países menos desarrollados —algunos de América Latina, es bien cierto que mucha de la ineficacia y de la pérdida de las empresas tuvieron lugar cuando éstas pertenecían al sector privado.

Actualmente en algunos países en vías de desarrollo se intenta privatizar importantes empresas del Estado bajo dos supuestos: limitaciones del poder del Estado y evitar el uso ineficiente de los recursos de la sociedad. La respuesta ha sido la siguiente: muchas de las empresas creadas por el Estado son básicas para los países y privatizarlas estaría en contra de los objetivos fundamentales de política económica que persiguen los Estados.

Por otra parte, se debería considerar la oposición de los trabajadores de las Empresas del Estado, de la opinión pública y la insuficiencia ideológica de quienes pretenden privatizar las empresas públicas, especialmente en los países en desarrollo.

Es claro que en el proceso de devolución de empresas públicas al sector privado existen consideraciones de carácter técnico; por ejemplo, dimensión de la empresa, rentabilidad presente y futura, etc. Pero es obvio que todos estos criterios son menos fundamentales que los criterios políticos y económicos que deberían adoptarse en la supuesta venta o traspaso de las empresas públicas al sector privado.

## EMPRÉSTITO

Empréstito, en su definición más simple, es el préstamo público contratado por el estado.

El empréstito público ha tenido su desarrollo en una época relativamente moderna. No se consideró como un rasgo importante del erario hasta la última parte del siglo XVIII. Con anterioridad, los gobiernos emitían empréstitos tan sólo ocasionalmente, en particular a fines de la Edad Media; pero de ordinario por importes más reducidos y con mayores dificultades que en los tiempos actuales. El empréstito público, en aquellos primeros tiempos, no era sino un asunto más o menos personal entre el gobernante, como prestatario, y el prestamista, regularmente algún rico mercader o, en los siglos XVI y XVII, alguna compañía de comercio. El rey tenía dificultad para tomar dinero a préstamo debido a su escasa facultad impositiva, lo precario de su propia existencia y la incertidumbre de si su sucesor asumiría las obligaciones.

Los préstamos que se le hacían solían ser a corto plazo, elevados tipos de interés, y frecuentemente garantizados con sus bienes personales, tales como las joyas reales o el patrimonio de la corona.

Solamente con el desarrollo de determinadas circunstancias pasó el préstamo público a ser una institución importante. Una de estas circunstancias fue el surgimiento de una economía monetaria y crediticia. Antes de que hubiera adquirido importancia el crédito público, era esencial que hubiera muchas personas que tuviesen dinero para prestar, y que los préstamos fuesen sancionados por la opinión pública. En los tiempos medievales, el préstamo no fue nunca totalmente aprobado por la Iglesia, que a la sazón tenía una importancia máxima, y que no cedió en su actitud sino lentamente y con cierta repugnancia, a medida que fue variando el estado de cosas. El desarrollo de la industria y el comercio proporcionaron, al mismo tiempo, el medio de apoyar al gobierno con empréstitos y la sanción para el crédito y el interés. El desarrollo del constitucionalismo estableció una separación entre el monarca y el gobierno como tal, y dio a los acreedores, que pasaron a contarse en gran número, la seguridad del derecho de sufragio. También la ampliación de las facultades impositivas reforzó la seguridad. En nuestra era moderna, resulta difícil concebir que, a menos que sobrevenga una revolución, pueda un gobierno plenamente soberano desconocer o dejar de cumplir una deuda anterior. No obstante, es posible que el acreedor se sienta indeciso por el sutil proceso de la inflación.

La innovación del crédito público no fue aceptada sin protestas. En los primeros tiempos, muchos tratadistas de hacienda pública manifestaron hacia aquél el escepticismo que suelen inspirar las innovaciones. Entre estos se cuentan: David Hume y Adam Smith. Pero una vez aceptada, esta institución ha sido utilizada en todas partes, a veces inmoderadamente, por casi todos los gobiernos. EMD

## ENCUESTA

Es una de las formas más extendidas de la investigación de los hechos en las ciencias sociales. Aquí nos referimos esencialmente a la encuesta por sondeos a partir de un cuestionario.

Esta técnica comprende tres fases esenciales; la determinación de la muestra, la encuesta propiamente dicha y la explotación de los resultados. La determinación de la muestra se realiza generalmente según dos grandes métodos: el de las cuotas y el de la elección al azar.

*El cuestionario:* El primer punto que se ha de examinar es el grado de exactitud que se desea obtener. En efecto, esta cualidad hace mucho más difíciles los trabajos de recuento, de codificación y de clasificación. O bien se formulan preguntas llamadas abiertas a las que el sujeto puede responder en unas líneas o en unas frases, o bien se formulan preguntas llamadas cerradas a las que el sujeto sólo puede responder con un sí o un no. En el primer caso, las respuestas son más ricas; en el segundo, su sencillez se presta más fácilmente a las necesidades mecanográficas así como a los test estadísticos. Existe un sistema intermedio, utilizado con mucha frecuencia, que es el de las preguntas llamadas “en abanico” en las que el sujeto puede elegir entre varias respuestas. Se pueden emplear, igualmente, las preguntas llamadas “de evaluación”, en las que la alternativa “sí-no” se remplace por un abanico que va desde la aprobación total a la desaprobación total, pasando por diferentes matices. Este tipo de pregunta se utiliza, por ejemplo, cuando se quiere construir una escala de actitudes. En otros casos, se invita al sujeto a expresar la fuerza de su opinión sobre una regla graduada que va de la aprobación absoluta a la oposición total. Es preciso cuidar también el mismo orden en que se plantean las preguntas. De modo muy general, se formulan primero las preguntas más anodinas (edad, estado civil, etc.) para llegar después a las preguntas más delicadas. En es momento, el sujeto interrogado está más confiado y aunque se niegue a responder a estas preguntas, ya habrá podido recogerse una parte de la información.

Hay que desconfiar, igualmente, del “contagio de las preguntas”, en efecto, si dos preguntas A y B relativas a fenómenos parecidos se plantean en el orden A-B o, al contrario, B-A, las respuestas obtenidas no son exactamente las mismas,

porque los sujetos responden a la segunda en función de lo que respondieron a la primera.

*El recuento de los resultados:* En el caso de las preguntas abiertas es necesario, evidentemente, reducir la gran diversidad de respuestas a un pequeño número de grandes opciones que pueden a la vez caber en las fichas perforadas (doce posibilidades por columna, si se eliminan las perforaciones dobles, difíciles de manejar en la mecanografía clásica) y prestarse inmediatamente a clasificaciones complejas. Esta operación de codificación es extremadamente delicada porque es absolutamente necesario que cada codificador sitúe en las mismas categorías las respuestas homogéneas.

Las respuestas, una vez codificadas, se registran en una tarjeta perforada y se producen las clasificaciones. Las encuestas de opiniones sencillas sólo dan lugar a clasificaciones muy simples, es decir, únicamente se contabilizan las respuestas. Si la encuesta es más elaborada, se procederá a clasificaciones con dos variables, generalmente cruzando las variables llamadas independientes (edad, sexo, profesión, actitud dada) con las variables dependientes (aquellas sobre las que se piensa que las primeras actúan). Para ésto es necesario que el investigador conozca, al principio, las clasificaciones interesantes para evitar clasificarlo todo; necesita hipótesis a verificar. JG

## ENMIENDA CONSTITUCIONAL

Modificación que se hace a los preceptos contenidos en la constitución escrita. La modificación puede ser por adición, por supresión, o por sustitución. Con frecuencia una constitución presenta lagunas que deben ser cubiertas para evitar que se entorpezca el proceso político. El procedimiento a seguir para enmendar la constitución varía según lo que establezca la misma constitución. En las constituciones flexibles el parlamento ordinario con una mayoría calificada y un referéndum popular bastan. En otros casos, en las constituciones rígidas es necesario seguir procedimientos más complicados, como la formación de una asamblea constituyente después de cierto tiempo de presentada la iniciativa de la enmienda, además de exigencias de tiempo y de procedimientos. ACR

**ENGELS, FEDERICO** (1820-1895) Alemán.

Obras: *Schelling und die Offenbarung. La situación de la clase obrera en Inglaterra. Anti — Durhing. Ludwig Feuerbach y el fin de la Filosofía clásica Alemania. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado.*

Engels comparte con Carlos Marx, la distinción de ser los fundadores del Socialismo Científico. Engels fue influenciado por dos movimientos intelectuales disidentes. “La Alemania Joven” y “Los Jóvenes Hegelianos” especialmente por Borne y Gutzkow en el primer grupo y por Bruno Bauer y Feuerbach en el segundo.

El importante trabajo polémico de Engels el “Anti-Durhing” presenta una síntesis Marxista del Método Dialéctico liberado de sus partes idealistas; de la tradición del naturalismo empírico que en muy poco se distinguía de las variedades materialistas metafísicas así como de los principios socialistas utópicos de los reformadores Franceses e ingleses. Subyace en el libro un énfasis de que la teoría social de la revolución es el Marxismo.

La exposición de los principios fundamentales del Materialismo Dialéctico junto con un sugestivo tratamiento de la naturaleza de la causalidad social se encuentra en “Ludwig Feuerbach y el fin de la Filosofía clásica alemana”. El Materialismo Dialéctico difiere del Materialismo Metafísico en que se acepta la evolución radical del Universo; reconoce la autonomía del proceso histórico y desapueba el fatalismo, insistiendo en que la naturaleza de la causalidad social debe ser distinguida del tipo de causalidad que prevalece en las Ciencias Física y Biología. En sus últimos años Engels extendió el alcance de la concepción Materialista de la Historia reconociendo la importancia de la tradición, la presencia de la interacción, reciprocidad y la autonomía relativa de los elementos formales en el proceso cultural.

En su libro “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado” basado en gran medida en las tesis de Morgan y en el trabajo conjunto con Marx “El Manifiesto Comunista” se hace resaltar la necesidad de la Dictadura del Proletariado como una forma transitoria entre la sociedad Burguesa y la sociedad sin clases. Su influencia resalta en el libro de Lenin “El Estado y la Revolución”.

En fecha reciente ha renacido la polémica sobre el método del Materialismo Dialéctico fundamentalmente entre el “Humanismo Marxista” y Louis Althusser y sus seguidores. RVA



Federico Engels.

## ENTREVISTA

Una conversación entre dos personas por la cual el entrevistador espera obtener información pertinente a algún estudio o investigación.

Una entrevista puede estar estructurada, es decir puede constar de un patrón previamente determinado de preguntas y comentarios por medio de los cuales el entrevistador intenta obtener respuestas pertinentes, posiblemente dentro de un alcance restringido (*v. gr.* respuestas de “sí-no”, o respuestas relacionadas con cantidades); y no estructurada, es decir, los propósitos de la entrevista se tienen presentes, pero el patrón de las preguntas y respuestas se mantiene flexible deliberadamente.

Las entrevistas pueden ser parte de un estudio de muestras, o pueden usarse para otros tipos de estudio (*v. gr.* estudios biográficos de todos los miembros de algún grupo), el contenido puede estar basado en hechos, directos y fáciles de “contrachecar” con otras fuentes, o puede constar de respuestas que reflejan información subconsciente, mediante entrevistas de profundidad, por ejemplo.

Aún cuando conducidas usualmente cara a cara, las entrevistas pueden llevarse a cabo por teléfono u otros medios de comunicación de larga distancia. JG

## **ENTROPÍA SOCIAL**

Doctrina del ocaso y degeneración social inevitable derivada del campo de la física y, en particular, de la segunda ley de la termodinámica, según la cual la energía del universo, fija y limitada, se disipa, sin que pueda reemplazarse, en dar calor de modo inútil al espacio vacío. JG

## **EQUIDAD**

Justicia situada por encima del precepto jurídico positivo, en virtud de la cual es lícito al hombre obrar en forma diferente a la letra de una norma jurídica obligatoria, sin que por ello viole las circunstancias de tiempo, lugar y de persona, que quizás el principio de la norma legislada no las consideró debidamente.

Es la solución de situaciones controvertidas dejándose llevar por el sentimiento o por la conciencia, más bien que por los preceptos rigurosos de la ley. Los griegos veían a la equidad, o epiqueya, como la justicia templada con el dulzor de la misericordia. ACR

## **EQUILIBRIO, Análisis del punto de**

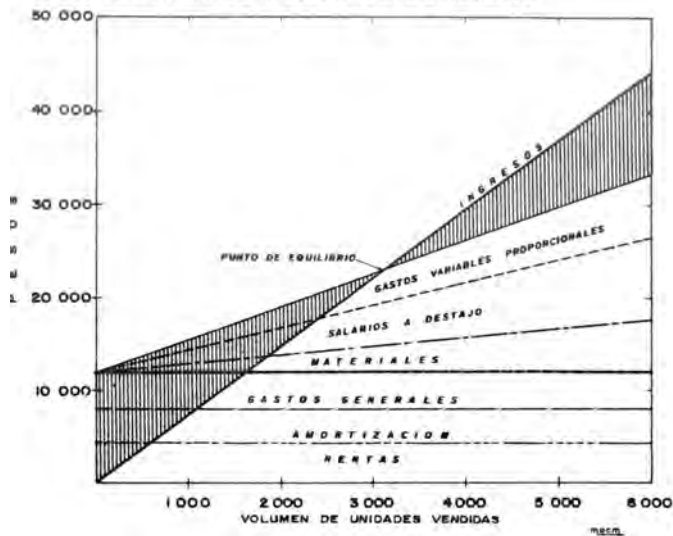
La gráfica de punto de equilibrio señala a qué volumen los ingresos cubren exactamente los gastos. A cualquier volumen inferior, la compañía sufriría una pérdida, y a un mayor volumen disfrutaría de una utilidad.

El análisis del punto de equilibrio se confunde a menudo, con presupuestos variables. Aunque ambos usan mucha de la misma clase de información de consumos básicos, el presupuesto variable tiene como propósito el control de costos, mientras que la gráfica del punto de equilibrio tiene como finalidad la predicción de utilidades y, consecuentemente, debe incorporar la información sobre ingresos. Más aún, utilizado para control presupuestario, —el presupuesto variable— debe reflejar unidades de la organización, mientras que la gráfica de punto de equilibrio se usa ordinariamente para determinar la utilidad de un curso de acción dado, cuando se compara con alternativas.

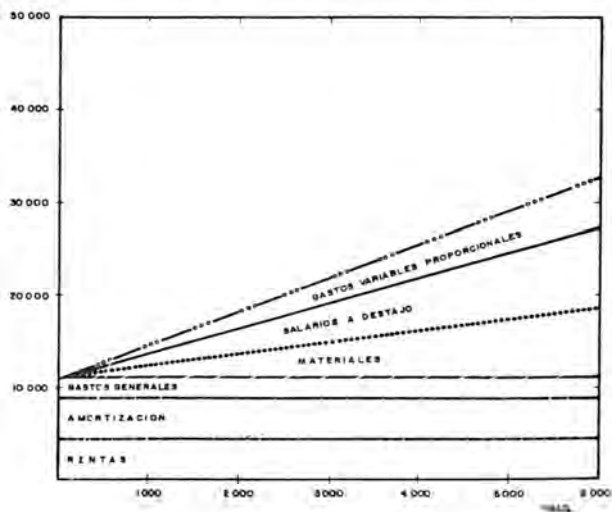
El análisis del punto de equilibrio es especialmente útil en la planeación y control. EMD.



## GRAFICA DE PUNTO DE EQUILIBRIO



## PRESUPUESTOS VARIABLES



## **ERGONOMÍA**

Rama de la psicología aplicada que se propone analizar desde un punto de vista teórico y práctico la influencia que ejercen sobre la conducta humana las máquinas, herramientas y tareas, con objeto de que éstas se adapten a las capacidades y limitaciones de los trabajadores.

También se denomina en ocasiones, psicotecnología o psicología experimental aplicada.

Cabe englobar a la Ergonomía en el ámbito de la psicología industrial, que estudia además problemas tales como el reclutamiento, la selección, formación, distribución y promoción del personal, las relaciones laborales y humanas; la organización funcional del mando y la conducta del consumidor. La Ergonomía puede equipararse también con la “ingeniería de los factores humanos” o “ingeniería humana”, vocablos con los que suele designarse esta disciplina en E. E. U. U. No obstante, la ingeniería humana aborda, además, ciertos aspectos, de las ciencias humanas, tales como la anatomía, antropometría, fisiología aplicada, medicina ambiental y toxicología.

La distinción entre Ergonomía, ingeniería humana y psicología industrial es más académica que real. En la práctica, el ergónomo ha de recurrir con frecuencia a estas últimas dos disciplinas para que sus decisiones sean acertadas. JG

## **ESCAÑO**

Puesto en el parlamento. Es equivalente a asiento parlamentario, esto es, cada uno de los puestos de que constan las cámaras legislativas. El número de escaños de la cámara baja se establece de acuerdo con la población nacional: por cada cierto número de habitantes hay un escaño parlamentario. En cambio el número de escaños de la cámara alta generalmente es un número fijo. ACR

## **ESCENARIO**

Una descripción de una secuencia hipotética de eventos, a fin de enfocar la atención sobre las causas de tales eventos y sobre las oportunidades para decisiones críticas relativas en diversas etapas de la secuencia. Se usa para considerar la forma en que ocurren una serie de acontecimientos, y consecuencias alternativas que podrían haber ocurrido si ciertas decisiones clave hubieran sido tomadas de modo diferente.

Se puede aplicar a una ocurrencia pasada (*v. gr.* las causas de la Primera Guerra Mundial), a una situación actual o a posibles acaecimientos futuros (*v. gr.* una invasión China en la India). Aunque se usa más generalmente en política internacional, puede aplicarse al análisis de la mayor parte de tipos de problemas de interés para el científico político, y puede usarse en combinación con técnicas de simulación y de juego. JG

### **ESPACIO, Distribución del**

Es la asignación racional de las áreas de oficina para facilitar la ejecución del trabajo, incrementar el grado de eficiencia y reducir los costos de operación, a través del máximo aprovechamiento de la superficie disponible en relación al personal, sistemas y procedimientos, materiales, mobiliario y equipo.

La distribución del espacio debe alcanzar los siguientes objetivos: facilitar el flujo eficiente del trabajo; ayudar a la supervisión del personal; utilizar el espacio eficazmente; ubicar el mobiliario, equipo y pasillos de la manera más adecuada a las actividades; proporcionar a los empleados un lugar cómodo de trabajo; impresionar favorablemente a los visitantes; y permitir la expansión futura de las operaciones.

La distribución del espacio está condicionada por la dimensión y forma de la superficie disponible, el número de personal, el carácter y volumen del trabajo, el mobiliario y equipo utilizado y el flujo de la comunicación establecida. Sin embargo, una distribución adecuada puede lograrse en consideración a los factores de proximidad, comodidad y flexibilidad.

#### *Factores de Distribución*

**Proximidad.** La proximidad facilita el flujo eficiente del trabajo y hace posible una mejor supervisión del personal; en consecuencia, las actividades relacionadas deben agruparse y localizarse conforme al proceso dominante que las enlace, de tal manera que la circulación de personas y documentos se realice con la mayor rapidez y menor distancia de recorrido.

Se han establecido diversas recomendaciones en relación a la proximidad, por ejemplo:

a) Las unidades con relaciones más estrechas y frecuentes deben colocarse lo más próximas y adyacentes, para que el trabajo fluya en línea recta y con la menor distancia entre las mismas.

b) El mobiliario, instalaciones y equipo deben colocarse para permitir su utilización inmediata por el personal correspondiente, y reducir al mínimo el esfuerzo y tiempo empleados en desplazamientos improductivos.

*Comodidad.* El espacio asignado debe proporcionar comodidad al mayor número de trabajadores y al público en general, por consiguiente, el acceso a las oficinas y a los servicios internos debe facilitarse a los trabajadores y visitantes que con mayor frecuencia acuden a ellos, así como limitar las perturbaciones al desempeño del trabajo. De este modo:

a) El puesto de trabajo debe satisfacer los requisitos mínimos de iluminación, temperatura, etcétera, para que el empleado pueda laborar en las mejores condiciones ambientales y al margen de interrupciones.

b) Para evitar distracciones y congestión, todo el personal debe tener acceso a los pasillos principales.

*Flexibilidad.* Las instalaciones deben permitir la expansión futura de las actividades, por lo que han de evitarse rigideces o divisiones definitivas o difíciles de alterar. En consecuencia:

a) Siempre que sea posible deben utilizarse oficinas abiertas y generales.

b) Deben utilizarse divisiones móviles y mobiliario uniforme para facilitar los cambios.

c) Al ubicar las unidades, deben colocarse las principales en tal forma, que se permita su expansión a costa de las menores, ya que éstas son más fácilmente relocalizables en caso de ampliación de las primeras. Asimismo debe evitarse emplazar maquinaria pesada próxima a las unidades principales.

#### *Estándares de distribución*

Las forma más común de distribuir el espacio entre las diversas unidades, se basa en el establecimiento de normas y estándares de distribución convencionales para cada tipo de lugar de trabajo, que permiten modular —a través de lugares de trabajo estándar—, el aprovechamiento del espacio de manera uniforme, simétrica y rectilínea. En general, se considera que a medida que se desciende en la escala jerárquica, la necesidad de espacio es menor. Así, los altos funcionarios deben disponer de grandes superficies, mientras los empleados menores pueden reducirse al mínimo indispensable. Desde luego, se exceptúan los puestos que por la dimensión del equipo utilizado requieren de una superficie mayor.

*Áreas abiertas y áreas aisladas*

Los lugares de trabajo aislados obstaculizan el flujo de trabajo y la comunicación entre las unidades, al mismo tiempo que son más costosas, ocupan una superficie más amplia, dificultan la supervisión y limitan la flexibilidad. Es necesario, por consiguiente, reducir al máximo las oficinas privadas e instalarlas exclusivamente en consideración a las necesidades de prestigio, reserva, concentración, etcétera.

ALGUNAS SUPERFICIES MÍNIMAS RECOMENDADAS  
(Metros cuadrados)

Especificaciones	Hicks y Place	Laberge	Terry	Ruiz Cubiles	Benielli	De la Llera
Altos directivos	43.56	48.00	37.00	35.00	36.00	36.00
Directivos intermedios	36.67	6.00	26.00	20.00	26.00	27.00
Directivos menores	16.33		10.00		18.00	
Administrativos generales	5.44	3.15	5.58	7.50	4.00	4.50
Privados	13.72		8.72			
Sala de Conferencias <sup>1</sup>	2.72				2.00	
Sala de recepción <sup>1</sup>	1.09			1.92		
Pasillo principal (ancho)	1.32	1.80	1.20	1.20	1.20	1.20
Pasillo secundario (ancho)	0.99	1.00	0.90	0.90	0.65	0.80
Escritorio y silla			2.51			

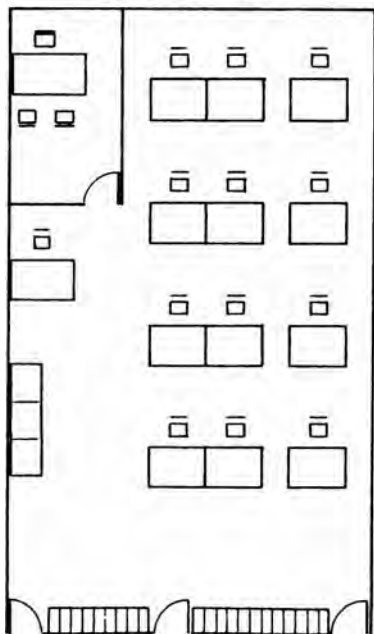
1) Estándar por persona que utilizará el recinto.

Pero la preferencia por las áreas abiertas también ofrece dificultades: por una parte, hacen posible el desorden, las distracciones y el ruido, asimismo, chocan con las tradiciones de algunos países; por otra parte, hacen perder el sentido de identidad de los empleados, lo que origina problemas de motivación. Lógicamente, estos problemas no pueden resolverse mediante la disposición de los lugares de trabajo en oficinas abiertas, en forma idéntica y con precisión geométrica, típicamente norteamericana.

Un importante esfuerzo para solucionar estas dificultades y reducir el uso de oficinas privadas, lo constituye el concepto de “Paisaje de Oficina”, desarrollado en Alemania Occidental. El concepto se basa en la instalación irregular —conforme al flujo de trabajo y la circulación—, de lugares de trabajo en oficinas abiertas, en donde prácticamente no existen oficinas privadas, sino que las necesidades de prestigio, reserva, concentración, etcétera, se satisfacen por el área asignada, el carácter del mobiliario y un sistema de mamparas parciales; para evitar los ruidos y la falta de reserva, la superficie es totalmente alfombrada, y el techo y las mamparas son sujetas a tratamiento acústico; finalmente, se adapta aire acondicionado e iluminación en consideración al área completa. De este modo, se otorga identidad a cada grupo, pues los lugares de trabajo que componen las distintas unidades se agrupan irregularmente, y en número relativamente pequeño, de tal manera que la orientación del mobiliario individual varía de un grupo a otro y frecuentemente dentro de cada grupo; se proporciona intimidad a los diversos grupos, ya que por la distribución irregular y la utilización de mamparas se controla el campo visual, a

## D I S T R I B U C I O N

### TRADICIONAL



### PANORAMICA



la vez que los dispositivos acústicos evitan la propagación de sonidos y aún en los casos en que la intimidad es sumamente importante, puede lograrse reserva por la asignación de una superficie mayor, la colocación de mamparas, la orientación del mobiliario y la introducción de música. En consecuencia, el concepto satisface las necesidades de oficinas privadas, pero en forma diferente, y proporciona gran flexibilidad sin elevar notablemente los costos, pues el gasto erogado en el control del sonido se equilibra con el ahorro de divisiones, ya que las oficinas privadas se eliminan del todo, excepto quizá para los ejecutivos del máximo nivel.

### *Áreas especiales*

*Sala de juntas.* Su dimensión depende del número de asientos requeridos y del tamaño de la mesa, instalaciones especiales, etc. Además de servir a la dirección, debe estar abierta a los empleados que la requieran, pues de este modo se da privacidad al personal que carece de despacho propio.

*Sala de recepción.* Debe situarse cerca de los ascensores o entradas, ser atractiva, cómoda y estar aislada del tránsito ordinario y necesario entre las diversas unidades de la oficina. Dado que constituye el primer contacto físico del público con la institución, puede contribuir a crear una reacción favorable respecto al organismo.

*Pasillos.* Los pasillos principales constituyen una fuente de distracción para los empleados situados a lo largo de los mismos: si no se encuentran separados del lugar de trabajo por alguna división, deben ser más anchos que lo normalmente requerido. Los pasillos secundarios pueden tener dimensiones sólo suficientes para permitir el paso no continuo de los empleados.

*Otras.* Son las áreas que requieren de instalaciones especiales, tales como salas de proyección, de procesamiento de datos, bibliotecas, comedores, etc., que dependen de factores específicos para su diseño.

### *Metodología*

El primer paso del estudio del espacio de oficinas consiste en determinar los requerimientos operativos, para lo cual es necesario recolectar información sobre la superficie, localización y uso del espacio disponible en relación al número, jerarquía y funciones del personal que lo ocupa, al flujo de trabajo de mayor volumen y frecuencia —tanto de documentos como de personas— que tiene lugar sobre él mismo, al mobiliario y equipo que se encuentra sobre él, así como a las instalaciones que éstos requieren para su correcto funcionamiento. Simultáneamente, puede recabarse información sobre las divisiones, pisos, techos, puertas, paredes, iluminación, mobiliario, etc., existentes. Para hacer más accesible la recolección de la información es común el uso de planos, maquetas, cuadros, listas “checables”, gráficas, etc.

La segunda etapa comprende el análisis de la utilización del espacio y las diversas alternativas posibles de obtención del mismo. Para el primer punto, se establecen los estándares para cada clase del personal y se clasifica a los empleados según la clase a que pertenecen; en seguida, se multiplica el número de personas de cada clase por el estándar correspondiente y por la suma de las cifras resultantes se obtiene la superficie necesaria para el personal; luego, se estima la superficie necesaria para áreas especiales, de servicios y de circulación y, finalmente, se suman ambas superficies, la ocupada por el personal y la destinada a las áreas especiales, para obtener la superficie total necesaria para una distribución adecuada. Para calcular el área de circulación, puede también agregarse el 15% a cada departamento para el tránsito intradepartamental y el 10% a la suma de las superficies de los departamentos para la circulación interdepartamental.

Por otra parte, la localización de las unidades puede determinarse por medio del flujo dominante, esto es, las unidades que mantienen relaciones más frecuentes y de mayor volumen se ubican lo más cerca posible.

El tercer paso es la elaboración de soluciones de distribución. Las soluciones pueden examinarse en forma sistemática por sus efectos sobre la proximidad, la comodidad y la flexibilidad. Las alternativas pueden valorarse por la comparación entre las mismas, de la distancia, carácter y frecuencia del flujo dominante, en donde la menor cifra refleja la distribución más ventajosa, sin que se desconozca la importancia de los factores diferentes a la proximidad y de los estándares establecidos. PJM

## **ESPECIALIZACION**

División del trabajo, ya sea sobre una base biológica, geográfica, institucional, industrial, profesional u otra. El término implica cierta complejidad de estructura, dos o más partes de un sistema dado que pueden asumir funciones diferentes y también la coordinación de estas funciones en un conjunto viable. Presupone la interdependencia de las partes especializadas.

La especialización y la integración de las funciones especializadas así definidas caracterizan las relaciones recíprocas de las instituciones familiares, económicas, administrativas, religiosas y políticas; de diferentes comunidades, regiones y países en la medida en que comuniquen entre sí; de las diversas industrias dentro de una economía; y de las profesiones comprendidas también en una economía. JG



## ESPECIALIZACION EN LAS ORGANIZACIONES

Es la habilidad o conocimiento que adquiere una persona como consecuencia de su dedicación a una rama determinada del arte, técnica o ciencia.

La especialización del trabajo fue uno de los factores principales para la destrucción de los modelos y costumbres locales de la sociedad feudal. Más tarde causó que las nuevas naciones industriales buscaran mercados y materias primas por medio del comercio internacional. La especialización en un nivel internacional permitió que surgiera la interdependencia entre las naciones y forzó a una interacción continua que ha ejercido y continúa ejerciendo una influencia muy importante en la estructura y en la organización de la sociedad.

Dentro de la estructura de una organización, la especialización aparece en varios niveles diferentes de complejidad. Debe verse primero de acuerdo con la estructura completa de la organización. En seguida se aplica al analizar cómo debe asignarse el trabajo a las unidades o departamentos. A continuación para desarrollar métodos cuyo objeto es asignar los diferentes trabajos a los grupos que forman parte de un departamento y, finalmente, ayuda a determinar cómo debe dividirse el flujo de trabajo en operaciones y tareas específicas.

La especialización como principio establece que: “Cuanto más se divide el trabajo, dedicando a cada empleado a una actividad más limitada y concreta, se obtiene mayor eficiencia, precisión y destreza”.

La división del trabajo es por tanto, el medio para obtener una mayor especialización y, con ella, mayor precisión, profundidad de conocimientos, destreza y perfección en las personas dedicadas a cada función. Lo anterior es resultado natural de la limitación humana, ya que es imposible, aún a mentes y capacidades privilegiadas, abarcarlo todo; por ello, cuanto menor sea el campo al que se dediquen, obtienen más eficiencia en su trabajo.

En cuanto a su empleo, conviene considerar:

1. La especialización sólo es útil cuando se tiene un conocimiento general del campo del que dicha especialización es parte, de lo contrario, se desconocen las relaciones de la actividad propia con las demás, con mengua en la eficiencia. Así, *v. gr.*: una persona especializada en selección de personal, pero que ignora los principios generales de las relaciones industriales, fácilmente cometerá serios errores.

2. Debe evitarse la superespecialización, ya que produce monotonía y lesiona la dignidad del trabajador, reduciéndolo a una mera máquina o parte mecánica de un sistema. Además, a base de ir haciendo que el especialista sepa cada vez más, de un campo menor, llega a hacerse especialista en actividades que prácticamente carecen de importancia. EMD

## **ESQUIROL**

Obrero que ocupa el empleo de otro que se ha declarado en huelga. El término tiene sentido despectivo. A menudo se producen huelgas con motivaciones políticas a favor o en contra del grupo gobernante, y éste o la oposición manejan a los esquirols. ACR

## **ESTABILIDAD POLITICA**

Expresión que se emplea para indicar que en un Estado no hay trastornos políticos y que se cumple con los procesos de cambios institucionalizados. En el fondo, significa que la minoría dirigente no es inquietada por la masa y que no hay posibilidad de que sea perturbada en el ejercicio del poder. ACR

## **ESTABLISHMENT**

Es un concepto de crítica social, actualmente de moda, que se extendió en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial (al principio solamente se refería a la clase dirigente de las instituciones predominantes en la sociedad, como la BBC, la iglesia anglicana, etc. ) y fue importado a EE. UU., desde donde pasó a todo el mundo en forma publicitaria: el establishment es el círculo interno, a veces también el conjunto de los que “dominan” en una sociedad, prescindiendo del partido, la visión del mundo o la religión a que pertenecen. El establishment abarca también, en la mayoría de los casos, a la oposición, al menos a todos aquellos que, aunque de momento no tengan poder o influjo, sin embargo pueden contar con llegar algún día, por el camino legítimo, a conseguir las posiciones claves de la sociedad en que viven. Tan pronto como una persona alcanza (en su profesión) un éxito notable, cae bajo la actual crítica social, que le acusa de pertenecer al establishment de ser un “arribista”. A finales de la década del 60, las personas de los países occidentales a quienes se

incluía dentro del establishment hablaban de sí mismas, en cuanto establishment, con mucha mayor libertad que si se les hubiese aplicado el concepto de élite, lo cual es un signo de la vaguedad del concepto de establishment, que viene a sustituir en parte al concepto de estrato superior, clase superior.

En los escritos de los representantes más extremistas de la “oposición extraparlamentaria”, establishment quiere decir lo mismo que sociedad actual, la suma de todas las estructuras del *status quo*. A finales de la década del 50, en los EE. UU., establishment significaba primeramente, en cuanto término característico de la polémica política de tipo conservador, sólo y precisamente la alianza espontánea de los políticos y forjadores de la opinión procedentes del ala izquierda progresista (así la novela de A. Drury: *Advise and Consent*, 1959). Es a mediados de la década del 60 cuando una gran parte de los intelectuales americanos, con ocasión de la guerra del Vietnam, se sienten “traicionados” por el partido demócrata bajo la presidencia de Johnson, cuando en la jerga de la “nueva izquierda” (new left) la palabra establishment se convierte en el término polémico que designa a todos los que dominan y se mantienen firmes en la sociedad. Con este nuevo significado llegó la palabra establishment a la Europa continental. JG

## ESTADISTICA

La estadística, como una rama de las matemáticas aplicadas, es un conjunto de técnicas que a lo sumo pueden constituir un método científico de estudio de hechos futuros en base al conocimiento de datos pasados y presentes.

Los orígenes de la estadística están ligados estrechamente con la administración pública. Los datos estadísticos tenían dos objetivos: recuentos de población y de propiedad, con el objeto de apreciar su poderío militar y la imposición de tributos.

En el siglo XIX Quételet, en Bélgica, considerado como el padre de la estadística aplicada al estudio social, la emplea en diversas disciplinas sociales tales como la antropología, la demografía y la criminología.

En el primer cuarto del presente siglo surge una estadística más elevada debido al impulso que le diera Sir Francis Galton y su discípulo Karl Pearson, los dos biólogos y además, matemático el segundo. Algunos grandes avances de la estadística están ligados con el progreso que experimentó la biología.

La estadística proporciona los elementos básicos para fundamentar:

a) Cómo planear la obtención de los datos para que de ellos se puedan extraer conclusiones confiables;

- b) Cómo analizar estos datos;
- c) Qué tipo de conclusiones pueden obtenerse con los datos disponibles;
- d)Cuál es la confianza que nos merecen los datos.

Los datos estadísticos se obtienen de observaciones numéricas de conjuntos que se caracterizan por la variación que muestran sus componentes. Estos datos nos permiten el estudio de fenómenos que se distinguen por su variación.

La estadística permite resumir los datos más destacados de los elementos que componen un conjunto, logrando así aprehender más fácilmente su contenido. Asimismo, nos permite describir sus características más sobresalientes y poner de relieve las relaciones existentes entre sus componentes en un momento dado o en su evolución.

Existen dos tipos de Estadística: Estadística Descriptiva y Estadística Inferencial:

La estadística descriptiva resume, mediante el empleo de medidas sumarias, la información amorfa y desordenada de los conjuntos y para ello tiene que determinar la ausencia o presencia de la característica o características en estudio, o en su caso, medir su magnitud en todos los elementos que componen al conjunto. En la estadística descriptiva el análisis sólo corresponde al conjunto total de elementos donde se ha practicado el conteo o medición; tal es el caso de los censos por los cuales se estudian diversas características de toda la población de un país o entidad (edad, sexo, estado civil, vivienda, nivel de instrucción, etc. ).

La estadística inferencial tiene por objeto describir las características de un conjunto, pero sin que se registren los datos correspondientes a todos los elementos del conjunto, sino sólo de una parte de los componentes. Cuando la selección de las unidades de un conjunto se hace de acuerdo a los procedimientos recomendados por las técnicas del muestreo, entonces se puede inferir —inducir—, a partir de la parte estudiada, cuál es o cuáles son las medidas estadísticas de todo el conjunto, con mayor o menor aproximación. La inferencia constituye la base teórica del muestreo, permite conocer el todo con cierta aproximación, a partir del estudio de una parte. Responde a una necesidad económica de esfuerzo, tiempo y dinero. PJM

### **ESTADÍSTICO, Análisis**

El análisis de fenómenos políticos por cualquiera de las técnicas del método estadístico puede denominarse análisis estadístico.

Entre los métodos que se pueden usar en el análisis político están: el cálculo de distribuciones de frecuencia; medidas de tendencia central, distribución y probabilidad; técnicas de muestreo; cálculos de correlación; el empleo de números índice; el análisis de tendencias a través del tiempo.

El análisis estadístico se ha empleado hasta un grado considerable en el análisis de votaciones; en la investigación legislativa; en los estudios de las comunicaciones; en investigación de actitudes y opiniones, particularmente con métodos de muestreo, y varias áreas de investigación de comportamiento político que tiene que ver con el análisis de correlaciones.

Si bien de uso considerable en el arreglo y la relación de datos políticos, la comprobación de hipótesis, la revelación de correlaciones, etc., tiene uno que recordar que el análisis estadístico depende para su utilidad de la exactitud y la propiedad iniciales de los datos disponibles. JG

## ESTADO

Término de la Ciencia Política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país. Su estudio constituye el objeto esencial de diversas ciencias, especialmente la Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional, Derecho Público, Derecho Político y Ciencia Política en general.

La palabra Estado en sí misma es multívoca y su empleo para designar la organización política tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza su famosa obra "El Príncipe" con la frase "todos los *estados*, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o principados." De aquí se infiere llanamente que el uso de la palabra es impreciso y sólo hace referencia a dominios con imperio sobre los hombres, sin mencionar la forma concreta de este dominio, sea Monarquía, sea República, formas típicas del mismo. Con anterioridad a Maquiavelo se utilizaba el nombre de república como hizo Bodino. Roma utiliza el término *civitas* y después *imperium*. En Grecia es la polis el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la voz dominio y en países anglosajones el término "land", tierra, todavía vigente; la palabra alcanzó universal consagración debido al hecho mismo de no tener una significación precisa ni política ni jurídica y mostrarse, por consiguiente, susceptible de amparar diversos contenidos.

Precedentes del uso de la palabra Estado se hallan en la expresión latina status **reipublicae** y, en el orden civil, con la palabra status, que significa una determinada situación jurídica de la persona, libre o esclava, ciudadana o no, mayor de edad, o sometida a potestad.

En su empleo en la Ciencia Política conviene precisar los sentidos en que se usa, dada su variedad. Pueden señalarse tres esenciales. En primer término, se emplea de modo general para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; en esta acepción puede hablarse de Estado griego o egipcio con la misma propiedad que del Estado mexicano del siglo xx. En segundo lugar, se emplea de modo más concreto para designar la forma de organización política surgida en el Occidente europeo después del Renacimiento, el llamado Estado moderno, y, por último, se reserva el término Estado para designar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal sino de orden espiritual. En cualquiera de estas acepciones hay que hacer notar la amplitud del concepto y su carácter de organización política y ésta, aun conviniéndole el nombre de Estado, reviste muy diversos caracteres, aunque siempre sus líneas esenciales respondan a un tipificación precisa.

La doctrina política ha venido distinguiendo entre idea de Estado y concepto de Estado, dualidad que tiene interés en la teoría, pues el concepto se obtiene por vía experimental y nos muestra el Estado como la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo; por el contrario, la idea de Estado o tipo ideal es un norte de la especulación política, de aspiraciones y creencias cuya realización hay que situar en un porvenir inasequible a la experiencia, orientaciones ambas que se aprecian en la historia del pensamiento político y cuya evolución arranca de Platón y Aristóteles.

*Origen del Estado.* Los etnólogos, al tratar de la aparición del Estado, se dividen en dos grandes tendencias; para unos el Estado se remonta a los primeros estadios de la Humanidad; otros estiman que la aparición del Estado significa el momento de transición entre el hombre primitivo y el hombre culto. Oppenheimer ponía el origen histórico del Estado en el momento que surge la esclavitud y unos trabajan para otros. Realmente, es cierto que pronto han ido apareciendo en la Historia de la Humanidad las agrupaciones humanas para atender diversos fines derivados de la convivencia, defensa del grupo frente a otros, satisfacción de necesidades, protección de la propiedad, etc., y, efectivamente, esas organizaciones recuerdan al Estado moderno, pero las diferencias con éste son tales que muy difícilmente pueden considerarse como fenómenos de la misma intensidad, aunque su consideración parece obligada porque el Estado moderno es forma que surge en un momento histórico, ligado a unos acontecimientos fácticos y doctrinales concretos y precedido de otras formas de convivencia respecto de la que supone una evidente superación.

A falta de evidencia histórica o antropológica, existen varias teorías que tratan de explicar el origen del Estado: a) La idea más antigua señala que es producto de la *voluntad divina*, es el símbolo de la pérdida de la inocencia, de la caída del Edén;

de los hebreos hasta Paine se manifiesta esta creencia, pasando por el derecho divino de los reyes. b) Otras hipótesis consideran al Estado, como una creación humana deliberada a través de un *contrato social*, al cual cada individuo ha dado su consentimiento; con variaciones significativas esta teoría ha sido sostenida por Hobbes, Locke y Rousseau. c) También existen ideas de que la organización estatal tiene su principio en la conquista y en la coerción, esto es, *en la fuerza*; de ahí que el Estado esté basado en la injusticia y sea esencialmente malo; desde los primeros cristianos, hasta Marx, los anarquistas, los pensadores del nacionalismo alemán, etc., se expresa la tesis de que el Estado es la fuerza, un instrumento de un grupo o clase para dominar a otros. d) Finalmente, hay la hipótesis de que la institución estatal es un resultado de la propia naturaleza humana, de modo que el Estado no es una organización artificial sino *natural*, que casi como un organismo viviente evoluciona hacia mejores formas; el autor de esta teoría natural es el propio Aristóteles.

*Definiciones del Estado.* Una de las difíciles empresas teóricas es la de obtener una definición del Estado en la que estén contenidos todos los autores. El problema es interesante porque definir adecuadamente el Estado es, de una parte, cuestión previa para su estudio y, de otra, la conclusión de la Teoría del mismo y de la Ciencia Política, ya que en torno al mismo se centran todas las cuestiones de la Historia, la Teoría y la Ciencia Política. Una definición adecuada, según G. Burdeau, debe reunir las siguientes condiciones: a) neutralidad, debe contener todos los elementos de la realidad estatal; b) homogeneidad, no deben sumarse elementos dispares; c) no debe caer en abstracción perdiendo contacto con la realidad; y d) debe dar cuenta de las particularidades del régimen estatal y un criterio para determinar su existencia.

Hauriou estimaba que la definición del Estado resultará de las siguientes proposiciones: 1) el Estado es una cierta forma adoptada por una nación o, por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco espiritual nacional; 2) la forma del Estado se reduce a una centralización política y jurídica; un Gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales y un solo Derecho llega a sustituir a la multiplicidad de las costumbres nacionales; hay, pues, unidad de Gobierno y unidad de Derecho; 3) la centralización se realiza por la doble acción del poder del Estado y de la idea de Estado.

Una definición simplista es la que apunta Lindsay: “es posible, sin duda, encontrar una definición que abarque todos los tipos de Estado, tal como una organización para la imposición de normas comunes.” Esa definición concentra la atención sobre el signo distintivo que diferencia el Estado de las demás formas de asociación, a saber, el uso de la fuerza organizada para sancionar las normas. Pero las finalidades para las cuales han querido los hombres imponer normas organizadas y los ideales de vida en común que han sostenido a la sociedad, han sido tan diferentes en las distintas

épocas, que no es posible llegar a una comprensión del Estado sin considerar estos ideales operantes.

Por otra parte, el fenómeno estatal tiene muy diversos puntos de vista, por lo que la dificultad crece de punto; es un fenómeno no sólo estructural sino susceptible de una consideración sociológica, jurídica, económica y ética. Las múltiples definiciones apuntadas expresan posiciones distintas, pero en cierta manera complementarias, ya que desde su ángulo específico pueden ayudar a comprender la complejidad que entraña el Estado.

En las definiciones deontológicas se hallan dos posiciones: las que siguen una inspiración del Derecho natural y las de matiz filosófico; ambas asignan al Estado un fin que lo caracteriza. Así Kant lo concibe como la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas. En otra vertiente se halla la tradición aristotélico-tomista, que considera el fin como perteneciente a la esencia del ser; para Aristóteles el Estado, la *polis* en su época, se concebía como la forma capaz de realizar la vida suficiente. En este grupo se puede incluir la definición de Hauriou cuando estima que el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y la idea de *res pública*, como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común; aquí es el bien común el objetivo y finalidad específica del Estado.

Las definiciones llamadas sociológicas responden, en el fondo, a la tendencia a definir el Estado como una forma social que tiene unos caracteres específicos que la diferencian de las restantes. Este carácter diferencial se halla en el poder. Jellinek indicaba que el Estado, sociológicamente considerado, era una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotada de poder originario de mando. En ella se comprenden los elementos tradicionales constitutivos del Estado, territorio, población y poder, aunque se acuse la falta de otras características. En esta línea se hallan Herman Heller, que considera el Estado como una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común, actualizado representativamente, que ordene en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado; y la concepción de Max Weber, que lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento.

En el grupo de las definiciones jurídicas hallamos un gran número, fruto de la labor de los juristas en el campo de la teoría política, definiciones parciales, pues, en



esencia, resaltan el elemento jurídico con olvido de los estantes contenidos del fenómeno estatal. La más característica concepción es la de Hans Kelsen, quien identifica Estado y Derecho; aquél no es más que la personificación del orden jurídico. El citado Jellinek estimaba que era posible la consideración jurídica del Estado y lo concebía como una corporación de un pueblo asentado en un territorio, dotada de poder originario de mando. Otras teorías han definido al Estado en un sentido puramente negativo; así, el marxismo estima que es solamente el instrumento creado por la burguesía para consolidar el dominio de sus bienes y sojuzgar al proletariado; para Duguit es pura y simplemente un hecho histórico; una diferenciación entre gobernantes y gobernados, que las posiciones ácratas combaten como el mayor obstáculo a la felicidad humana.

Algunos autores apuntan una definición política según la cual, al Estado hay que considerarlo como un fenómeno específico de la realidad política, que, si bien comprende dentro de sí todos los aspectos anteriormente indicados, no puede resumirse en ninguno, ni siquiera en su acumulación. Las notas que en este criterio definen el Estado son las siguientes: 1) está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa; esta vinculación está referida a los vínculos sociales que resultan unas veces de la idea nacional, Francia y España por ejemplo; otras en la institución monárquica; otras en vínculos derivados de intereses económicos o de defensa militar que tienden a la nacionalización; en todo caso el Estado es una estructura de segundo grado o una superestructura que presupone un vínculo de sociedad anterior a los que él establece después; 2) la organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios. Ello no quiere decir que no existan contradicciones ni que todo el Derecho sea obra del Estado, pero sí que éste asume la función de realizar aquella unidad resolviendo las contradicciones que puedan surgir mediante un acto jurisdiccional o de soberanía; 3) en esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídico, pues actúa a través de los imperativos legales y de la coacción jurídica que los acompaña; su poder no se basa en sanciones religiosas ni en la posesión de bienes patrimoniales como en el régimen feudal. La autonomía del poder significa que no reconoce otro superior; es independiente en el exterior e irresistible en el interior. Es, por último, centralizado, pues emana de un solo centro definido a quien se refiere esa unidad de derecho y de donde parte la actuación del cuerpo de funcionarios que la realiza. La limitación territorial viene impuesta por la coexistencia con otros Estados en el orden de la comunidad internacional; 4) por último, ese orden como el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determi-

narse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales formales son el orden y la justicia y cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines concretos que el Estado ha de asumir en un momento determinado.

*La concepción marxista del Estado.* El tema del Estado halla su expresión más explícita en la conocida formulación del “Manifiesto Comunista”, según la cual, “el poder político del Estado moderno no es más que un comité de administración de los asuntos comunes de toda la burguesía”, el poder político “es simplemente, el poder organizado de una clase para oprimir a otra”.

Los rasgos distintivos del Estado, que lo diferencian de las demás organizaciones que forman parte del sistema de una dictadura de la correspondiente clase en el poder, son:

a) El Estado es una organización de toda clase dominante y no de una cualquiera de sus partes, como, por ejemplo, el partido político, etc.

b) El Estado dispone de un aparato especial de fuerza y coerción (ejército, tribunales, etc. ).

c) Las prescripciones del Estado poseen una fuerza jurídica obligatoria general para toda la población del país.

d) El Estado no obedece a ningún otro poder ni dentro ni fuera de sus fronteras, es decir, posee soberanía, lo que significa que puede resolver sin consultar con nadie los asuntos internos y externos.

Esta es la posición marxista clásica sobre la cuestión del Estado, y la única que puede hallarse en el marxismo-leninismo. Sin embargo con respecto a Marx, y en cierta medida también respecto a Engels, esta posición constituye únicamente lo que podría denominarse una concepción primaria del Estado, pues, como se ha señalado en alguna ocasión en las discusiones sobre Marx y el Estado, puede hallarse en su obra también otra, a la que sería inexacto atribuir la importancia de la primera, pero que no deja de tener gran interés, pues sirve para esclarecer aquella y proporciona un contexto esencial para algunos elementos importantes del sistema de Marx, en particular, el concepto de dictadura del proletariado. Esta concepción secundaria es la de que el Estado es independiente de todas las clases sociales y superior a ellas, que es la fuerza dominante de la sociedad y no ya el instrumento de una clase dominante. ABD

## ESTADO DE BIENESTAR

Es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad de la responsabilidad legal, formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros. Surge cuando determinada sociedad o los grupos que dentro de ella deciden, llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas y de que es competencia del gobierno. Este tipo de asistencia puede presentarse en una sociedad compleja, bien al individuo directamente o, al aspecto económico que más le afecte a su bienestar.

Un programa del estado de bienestar se centra en las fuentes primordiales de inseguridad:

1. Renta inadecuada de quienes trabajan.
  - a) Se amplían los servicios públicos.
  - b) Se establece un sistema tributario progresivo.
  - c) Se facilita la formación de un movimiento laboral fuerte que pueda negociar con los empresarios en igualdad de condiciones.
2. Incapacidad derivada de accidentes, enfermedades, juventud, viudez y maternidad.
  - a) Asignaciones directas.
  - b) Rehabilitación.
  - c) Seguro Social.
3. Desempleo.
  - a) Políticas fiscal y monetaria que ayuden a la recuperación económica y por ende, a la integración de los desempleados a la actividad económica.

El estado de bienestar pone el acento en las necesidades de los pobres y oprimidos. ABD

## ESTADO DE DERECHO

Aquél Estado en el que el Derecho regula no sólo las actividades de los particulares, sino también las de los órganos públicos del Poder (Ejecutivo y Legislativo).

La expresión Estado de Derecho fue usada por primera vez por el alemán Robert von Mohl en su obra “Die Polizeiwissenschaft nach des Grundsätzen des Rechtsstaates”, publicada entre 1832 y 1833. Otra expresión que viene a significar lo mismo es la de Imperio de la Ley (“The Rule of Law”), acuñada por los anglosajones.

De hecho, aunque se dieron en diversas latitudes y en diversos momentos de la Historia conatos para someter a los gobernantes a la ley positiva y para coartar su arbitrariedad, fueron los ingleses quienes establecieron de manera formal el Imperio de la Ley con la declaración de la supremacía del Parlamento sobre la Corona (1689).

Sin embargo, el momento de la aparición del Estado de Derecho de forma generalizada y coherente es el que marca el triunfo de la Revolución Francesa (1789) y la caída de los Absolutismos.

Se señalan como condiciones para el Estado de Derecho sobre todo la División de Poderes, el reconocimiento efectivo de los Derechos Fundamentales del Hombre y la garantía de plena independencia del Poder Judicial. Tienen especial importancia los tribunales de control de constitucionalidad para asegurar el respeto a la Constitución tanto por parte del Parlamento como del Ejecutivo. JG

## **ESTADO GENDARME**

Tipo de organización política que propugnaba el liberalismo originalmente, en que la autoridad pública no debía intervenir en la vida económica nacional. Su papel era el de un agente encargado de mantener el mercado libre. Tenía carácter de agente del orden público, de gendarme, encargado de velar por que éste no se alterara. No debería intervenir en los asuntos privados a menos que fuera llamado. Su intervención violaba la libertad del individuo y podía dañar el orden natural que mantiene el equilibrio en todos los procesos. Para el liberalismo el Estado es un mal, pero no encuentra nada que lo sustituya y lo considera mal necesario. El estado gendarme ideado por el liberalismo tenía que dejar hacer (*laissez faire*) a los ciudadanos y no inmiscuirse en sus asuntos. Nunca llegó a funcionar plenamente. Si no intervenía dejaba desamparados a la mayoría de la población. Las exigencias sociales hicieron que interviniera y a medida que ha pasado el tiempo, los que antes lo repudiaban, los capitalistas, se han convertido en sus más firmes puntales, dado que se han dado cuenta de que el control del Estado por parte de ellos les rinde pingües beneficios. Así, pues, el estado gendarme ya no existe en los sistemas capitalistas. ACR

## **ESTADO DE NECESIDAD**

Llamado también Estado de Excepción, Estado de Emergencia. Situación en la cual se considera necesario suspender temporalmente el ordenamiento jurídico de un

país previsto para circunstancias normales con el fin de hacer frente a unos hechos excepcionales.

Entre los hechos que pueden provocar la declaración de Estado de Necesidad pueden enumerarse los siguientes: peligro de invasión extranjera o de guerra civil, perturbación del orden público por rebelión o sedición, trastorno grave de la vida económica y social por huelgas que paralizan servicios esenciales o por catástrofes naturales, etc.

Modernamente se procura que el Estado de Necesidad esté previsto en el mismo Estado de Derecho. Con ello se intenta evitar tanto la ineficacia al empeñarse en aplicar a situaciones excepcionales unas leyes concebidas para la normalidad, como la arbitrariedad al implantar unos procedimientos fuera de toda ley.

Para que el Estado de Necesidad encuentre cabida en el Estado de Derecho suelen indicarse entre otras, estas medidas:

- a) Las causas que provoquen su declaración han de ser realmente graves y no ha de existir posibilidad de solucionar eficazmente la crisis por procedimientos normales.
- b) Ha de constar en la Constitución qué órganos están autorizados para declarar el Estado de Necesidad (Parlamento, Gobierno con notificación posterior al Parlamento, etc.).
- c) Han de estar determinados los aspectos intocables del orden establecido.
- d) Han de constar los métodos para volver al Estado de Derecho Normal. JG

## **ESTADO FEDERAL**

Llamado también Federación de Estados, es un Estado soberano compuesto de unidades políticas inferiores (no soberanas) que gozan de autonomía. En esto precisamente se diferencia de la Confederación de Estados, en la cual cada Estado miembro conserva su soberanía. Por otra parte, el Estado Federal se diferencia del Estado Unitario, en que las unidades territoriales de aquél (Estados, Cantones, Lander, Repúblicas, Provincias, etc. ) gozan de verdadera autonomía, garantizada por la Constitución y ejercida, dentro de su ámbito local propio, sobre ciertas esferas del orden administrativo y legislativo en muy diverso grado según el Estado Federal de que se trata.

Las razones que explican la estructuración de un Estado soberano en la forma de Estado Federal son muy diversas: la gran extensión del territorio que hay que

governar, el hecho histórico de la renuncia a la soberanía por parte de los Estados miembros en favor de la unión federal, la voluntad de salvaguardar las libertades de las unidades sociales inferiores o de poner en práctica una administración descentralizada. JG

## ESTADO UNITARIO

El Estado Unitario se caracteriza porque sus elementos componentes lo integran de modo directo y no a través de otros núcleos estatales mediante relaciones de sociedad. La cuestión del gobierno interior, la existencia de grupos territoriales con gobierno propio en cierto grado, etc., no afectan la naturaleza unitaria del Estado como soberano, como unidad de relaciones y centralizador del Derecho.

Burdeau define al Estado Unitario como aquel cuya organización política constitucional responde a la triple unidad: de la soberanía (no considera la diversidad de aspiraciones locales), del poder del Estado (soberanía ejercida uniformemente sobre todo el territorio) y de los gobernantes, cuyas decisiones afectan al Estado entero.

Jurídicamente, el Estado Unitario es aquel donde el poder es uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio. JG

## ESTADOS FINANCIEROS

De manera sintética, se puede decir que los Estados Financieros son los documentos contables que reflejan la situación económica de una organización a una fecha determinada, así como el resultado de las operaciones realizadas por la misma, durante cierto período.

Entre los Estados Financieros más comunes se encuentran:

1. *Balance General.* Es un Estado Financiero que muestra el activo, pasivo y capital contable de un negocio, a una fecha determinada.
2. *Estado de Resultados.* Es un Estado Financiero que muestra la utilidad o pérdida neta y la forma en que se obtuvo durante un ejercicio determinado.
3. *Estado de Origen y Aplicación de Recursos.* Es un Estado Financiero que tiene por objeto mostrar la fuente de los recursos con que ha contado la empresa en un período determinado y la forma en que han sido empleados esos recursos. Este Estado consta de dos partes principales:
  - a) *Origen de los recursos.* Los recursos pueden provenir de: disminución del activo, aumento activo aumento del pasivo o aumento del capital.

b) *Aplicación de recursos.* Los recursos pueden aplicarse en disminuciones del pasivo, disminuciones del capital o aumentos del activo.

4. *Estado de Situación.* Se ha dado en llamar así al estado de reconocimiento que se formula fuera de libros de una negociación, para determinar la situación de los acreedores comunes en caso de que la propia negociación se llegue a liquidar. Contiene por un lado, los activos estimados de acuerdo con su valor probable de realización y por otro, los pasivos valorados, haciéndose una estimación de su importe exigible; la comparación de estas dos partes nos dará una diferencia que puede ser a favor o en contra; si es a favor dicha diferencia se repartirá entre los dueños de la empresa y si es en contra se puede decir que es un déficit que reportarán los acreedores al concluir la liquidación.

5. *Estado de Realización y Liquidación.* Se elabora para informar los resultados de las operaciones que ha celebrado el liquidador. En él se presentan primero los activos con que contaba la empresa y los pasivos a su cargo hasta antes de la liquidación; como segundo paso se presenta el valor a que han sido realizados los activos y el total de pasivos pagados, determinándose como tercer paso la utilidad o pérdida en la liquidación.

6. *Estados Presupuestales.* Son un medio efectivo de control para las empresas, ya que se toma en cuenta para su realización toda la información, tanto interna como externa que afecta a la empresa y de la cual habrán de elaborarse tantos presupuestos como aspectos del negocio lo hagan necesarios; así tenemos, por ejemplo, los presupuestos de ventas, de costos, de gastos, financieros, etc.

7. *Estados Comparativos.* Señalan las tendencias y cambios habidos en los valores de una negociación a través de varios ejercicios; se pueden elaborar de acuerdo a las necesidades de cada empresa. Se encuentran entre éstos, los Balances Comparativos, los Estados de Resultados Comparativos, etc.

8. *Relaciones analíticas del balance general.* Tiene por objeto explicar más detalladamente ciertas partidas de dicho Estado Financiero, como son las de Bancos, Clientes, Cuentas por Pagar, Proveedores, etc.

9. *Estado de Costo de Producción.* Indica la forma de cómo está integrado el costo de fabricación de un producto. Los elementos que lo integran son en términos generales:

- a) Inventario inicial de producción en proceso.
- b) Materia prima utilizada.
- c) Mano de obra directa.

- d) Gastos indirectos.
- e) Inventario final de producción en proceso.
- f) Costo de producción. El cual dividido entre las unidades elaboradas dará como resultado el costo unitario.

10. Estados Consolidados. Tienen por objeto reunir entidades económicamente diferentes, entre las cuales no existe una relación directa. Generalmente se emplean en la fusión de sociedades.

### *Limitaciones*

Los estados financieros tienen, por naturaleza, determinadas limitaciones, las que es necesario tomar en cuenta, para hacer un uso correcto de los mismos.

1. No señalan, expresamente, algunos factores que afectan la condición económica y los resultados de operaciones de una empresa, tales como: los lugares de aprovisionamiento de mano de obra y de materia prima, pues las condiciones de cada lugar afectarán los costos; problemas técnicos de producción, es decir, no señalan las características ventajosas o desventajosas de los procesos; la habilidad de los administradores; y los problemas de mercado, como la competencia, la oferta, etc.

2. El contenido de los reportes contables está basado en convencionalismos, los cuales se aplicarán de acuerdo al criterio de las personas que los emplean. Así, la valuación de inventarios no es uniforme en todas las empresas, pues siempre se elige el sistema más conveniente a la negociación, de acuerdo con las características de la misma. EMD

## **ESTADOS FINANCIEROS Análisis e Interpretación de**

Consiste en el estudio de las relaciones que existen entre los diversos elementos financieros de un negocio que corresponden a un ejercicio, y de la tendencia de esos elementos a varios períodos sucesivos.

La técnica del análisis e interpretación de los Estados Financieros tuvo su origen en el año de 1890, cuando fue aprobada por la Asociación Americana de Banqueros una ponencia consistente en exigir la presentación de un balance que mostrara la situación financiera de la empresa que solicitara un préstamo mayor de determinada cantidad.

La utilidad del análisis e interpretación de estados financieros está relacionada con tres conceptos básicos: solvencia, estabilidad y productividad: además, porque a



través de éste pueden describirse las deficiencias de un negocio, con lo cual se tomarán resoluciones que puedan remediarlas.

### *Métodos de análisis*

1. *Método Vertical.* Se basa en la comparación que se efectúa entre valores de un mismo Estado Financiero, para estimar su importancia dentro de ese Estado y con relación a los otros elementos del mismo.

Se divide en:

1. 1. *Método de porcentajes integrales.* Se basa en el axioma matemático “el todo es igual a la reunión de sus partes”; consiste en convertir las cifras absolutas que aparecen en los Estados Financieros a cifras relativas, con la finalidad de compararlas en tantos porcientos, lo que permite dar una mejor idea sobre la situación financiera del negocio.

1. 2. *Métodos de razones.* El método de razones aplica, según se trate del estado a analizar, el tipo de razones correspondientes, por ejemplo: *razones estáticas* al balance general, que es un estado financiero estático; *razones dinámicas* al estado de resultados; y *razones estático-dinámicas* a estados financieros que pueden ser estáticos o dinámicos.

1. 2. 1. Entre las razones estáticas se conocen: Razón Circulante, Prueba del Acido, Capacidad de Pago Total, etc.

1. 2. 2. Como razones dinámicas se encuentran: Ventas por Peso de Costo, Utilidad por Peso de Ventas, Gastos de Operación por Peso de Ventas.

1. 2. 3. Las razones estático-dinámicas: Rendimiento de Capital Invertido, Productividad Total de la Empresa, Plazo Medio de Cobros.

2. *Método horizontal.* Se basa en la comparación de valores de un concepto de los Estados Financieros en diferentes fechas; se puede clasificar en:

2. 1. *Razones Estándar.* Este tipo de razones se basa en estudios técnicos de los elementos que se tengan del negocio, consisten en tomar el promedio de los anteriores elementos que intervengan en la razón que se desee y los resultados que se obtengan podrán servir de orientación para tomar medidas en el futuro, así podemos tener la razón de activo circulante a pasivo circulante, de capital contable o pasivo total, etc.

Existen dos clases de razones estándar que son: las internas y las externas; las primeras, se calculan con base a datos recopilados en la misma empresa, que corresponden a ejercicios anteriores, su finalidad consiste en ser un medio para lograr una

mayor eficiencia dentro de la administración de la empresa. Las segundas, son calculadas mediante datos que se adquieren de empresas ajenas a la negociación cuyo ramo es parecido o igual al de la empresa.

2. 2. *Métodos de Tendencia.* Tienen por objeto ordenar y distribuir ciertos datos más comprensibles e informativos, es decir para el estudio de una tendencia será necesario tener por orden cronológico cifras del concepto que se desea estudiar, sin olvidar que para que sea verdaderamente útil el estudio de las mismas, es indispensable relacionar éstas lógicamente; como por ejemplo, la tendencia de inventarios, de ventas, de producción, etc.

2. 3. *Métodos de Aumentos y Disminuciones.* Se basan en la comparación de cifras de dos Estados Financieros que por lo general son balances comparativos, estado de pérdidas y ganancias comparativos, etc., es decir, de la comparación de las cifras pasadas con las presentes, ya que de esta forma la atención se concentrará en aquellas que sobresalgan por sus cambios o bien, que esos cambios no son los que se esperaban, de este modo se ahorra tiempo y se concentra el estudio sobre aquellos puntos que lo ameritan.

2. 4. *Estados de Origen y Aplicación de Recursos.* Consiste en explicar cómo se obtuvieron los recursos y en qué forma se aplicaron; también se muestra a través de dicho estado cualquier cambio que sufra la estructura financiera de la empresa.  
EMD

## ESTANCO

Calificativo que se aplica a ciertos géneros cuyo expendio y precio de venta están controlados oficialmente. Se le llama géneros estancos a los alcoholes, a los tabacos, a las cerillas o fósforos, etc. ACR

## ESTANDAR

Estándares y normas son sinónimos, provienen del latín y del griego respectivamente. Estándar significa tres ideas al mismo tiempo:

- a) *Uniformidad.* Se refiere a tamaños o medidas.
- b) *Fijeza.* Corresponde a horarios de transporte de espectáculos, etc.; tipos de cambio de moneda; normas de disciplina, etc.
- c) *Mejoramiento.* Son las metas a alcanzar y que pueden representar mayor número de unidades producidas, mejoramiento de calidad o de ambas cosas a la vez.

### *Clasificación*

Los estándares pueden ser:

- a) De terminología, esto es, referentes a vocablos, palabras, etc., por ejemplo el alfabeto y la numeración.
- b) De calidad, como los que se aplican en los procesos de producción.
- c) De forma, por ejemplo, la arquitectura y la ebanistería.
- d) De método, esto es, la manera de hacer algo.
- e) De medida, como pueden ser los derivados del metro, el litro, el ohmio, el voltio, amperio, etc. EMD

### **ESTATISMO**

Constituye la creencia de que la planeación, en particular la planeación económica y social, debe atribuirse tanto como sea posible a las autoridades gubernamentales centrales. El estatismo puede estar asociado a movimientos políticos de izquierda, derecha o centro.

El estatismo, que propugna la intervención directa del Estado en el sistema económico, se hallaba contenido implícitamente ya en el bonapartismo, llevándose a cabo su primera realización práctica en la Alemania wilhelmiana.

En cuanto doctrina aparece primero en los socialistas o reformadores sociales: desde los talleres nacionales de los Louis Blanc al flirt de Ferdinand Lassalle con el —socialismo bismarkiano—, recorre el movimiento obrero una corriente —autoritaria—, dirían los anarquistas según la cual el acceso al socialismo pasa a través de la intervención del Estado.

Este Estado intervencionista, y por tanto burocrático, constata Max Weber, “es el que mejor caracteriza el desarrollo racional del Estado moderno”. Estado que se convierte en instrumento de las necesidades económicas. Esta exigencia —presente ya durante la Primera Guerra Mundial— se hace ineluctable con la crisis de los años 1929-1933. Fue entonces cuando J. M. Keynes publicó su “Teoría general del empleo, del interés y del dinero”, que proponía una intervención sistemática del Estado en los mecanismos económicos oficialmente abandonados hasta entonces a las “leyes naturales” de la economía, con medidas tales como la reducción del paro por medio de una política de inversiones y de obras públicas, la lucha contra la inflación e incluso el control de las tasas de interés. Esta política se impuso en una serie de regímenes muy diferentes: en la Italia mussoliniana, en el Portugal de Salazar, en la

Alemania nazi con Hjalmar Schacht, presidente de la Reichsbank y ministro de economía; en la Rusia de Stalin, en el New Deal rooseveltiano y en el Frente Popular francés. En adelante, el Estado será siempre y en todas partes estatista. Al intervenir en la economía, ¿no se halla el Estado en vías de convertirse en su principal agente e incluso en su creador? Es esta una hipótesis que formuló Marx muy pronto, en la prolongación de su crítica del Estado y en sus análisis del modo de producción asiático: “que hay enorme diferencia según que el capital de una nación se transforme lenta y progresivamente en capital industrial o que esta transformación se vea estimulada por medio del impuesto que, en forma de derechos protectores, pesa principalmente sobre los propietarios de tierras, sobre los campesinos medianos y pequeños y sobre los artesanos, y por la expropiación acelerada de los productores directos independientes, por la acumulación y la concentración desatada de los capitales, en una palabra, por la creación acelerada de las condiciones del sistema capitalista.” JG

## **ESTATUTO**

Conjunto de normas fundamentales, inclusive la declaración de propósitos, en las que se basa la actividad de cualquier organización estatal, económica o social. Indica los derechos y deberes de los afiliados, las funciones y el régimen de trabajo, las condiciones de elección de autoridades, etc. ACR

## **ESTRATEGIA**

La palabra “Estrategia”, procedente del griego, significó en sus orígenes el “arte del general” o “generalato”, pero después pasó a designar también el arte del almirante y del comandante de aviación.

Por muchos años los militares utilizaron la estrategia con la significación de un gran plan hecho a la luz de lo que se creía que un adversario haría o dejaría de hacer. Aunque esta clase de plan tiene usualmente un alcance competitivo, se ha empleado cada vez más como término que refleja amplios conceptos globales del funcionamiento de una organización. Muy a menudo las estrategias denotan por tanto, un programa general de acción y un conato de empeños y recursos para obtener objetivos amplios.

Por estrategia se entiende ahora el análisis de los objetivos a lograr, considerando una situación total y las formas globales de alcanzarlos. Es el arte de combinar, proyectar y dirigir los movimientos y operaciones de mayor agregación y envergadura, en el contexto de una situación total. A través de la estrategia se concibe y

formula el plan de las operaciones totales, con lo cual se abarca todo el conjunto de las mismas, determinando y ordenando sus despliegues ulteriores.

En otras palabras, al nivel estratégico se contemplan —y adquieren particular pertinencia— los propósitos de la filosofía política a la que sirven las acciones, así como el potencial de los recursos disponibles, a disponer o posibles de generar, para así medir la cantidad y calidad de medios con los que se podrá contar.

La estrategia es una variable fundamental del fenómeno del cambio. En cualquier campo en que se la emplee, siempre implica un esquema por el que se reconocen y vinculan entre sí las diferentes opciones e instrumentos condicionantes de las mismas, disponibles o a disponer, para hacerlos funcionar en una dirección prefijada, con el propósito de pasar de una situación dada a otra definida como ideal.

### *Tipos*

Para entender mejor la naturaleza de la estrategia, es conveniente analizar sus orígenes. Según ellos se les clasifica de la siguiente manera:

a) *Formuladas*. La fuente más lógica de las estrategias, es el nivel más alto de la administración, quien las formula con el propósito expreso de guiar las operaciones de sus subalternos.

b) *Consultadas*. En la práctica, la mayor parte de las estrategias tienen su origen en consultas que se hacen sobre casos específicos y especiales que para su *resolución* suben a lo largo de la escala jerárquica.

c) *Implícitas*. Sucede a veces que las estrategias se originan en lo que es práctica usual dentro de una organización. El personal considerará lo que usualmente ocurre o se acostumbra dentro de ella, como política de la organización.

d) *Impuestas externamente*. En gran medida y en forma creciente, las estrategias se fijan externamente a la empresa, por el gobierno, los sindicatos o las asociaciones comerciales.

### *Relaciones con la táctica*

La estrategia se conjuga con la táctica, la cual le otorga mayor flexibilidad de operación y mejores probabilidades de alcanzar sus cometidos sustantivos.

La táctica configura el arte de utilizar los recursos humanos y materiales, así como aquellos relativos al apoyo derivable y generable en el plano del clima psicosocial y de los mecanismos de poder. Este arte tiene el propósito de disminuir los obstáculos a la realización de los objetivos principales, aun a costa de seguir, tempo-

raímente, direcciones opuestas a las señaladas en la estrategia general, si tales desviaciones van luego a permitir retomar con mayor intensidad la dirección estratégica escogida. En otras palabras, al nivel táctico predomina la proyección y dirección mecánica de las partes puestas en acción por la estrategia. Con tal propósito opera en dos planos principales: 1) en el arreglo y combinación de procedimientos con vista a uno o más fines compatibles con los señalados al nivel estratégico; y 2) en el de la generación, mantenimiento y desarrollo de medios conducentes al apoyo de tales fines.

La táctica no puede quedar fuera de las consideraciones estratégicas. Si bien está determinada en su funcionamiento por el plan estratégico global, este último está afectado por las limitaciones y condicionantes que surgen de las disponibilidades y potencialidades tácticas.

Al nivel estratégico, las decisiones se orientan más a largo plazo, creando a través de sus implicaciones el marco de referencia dentro del cual pueden desarrollarse con coherencia las medidas menores. Estas medidas menores, orientadas a corto plazo, son las de naturaleza táctica. EMD

## **ESTRUCTURA**

Organización de partes, de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar, como tal, de determinada manera y cuyo tipo se define por las clases de acción que puede emprender. Las estructuras pueden estar compuestas ellas mismas, por estructuras menores. JG

## **ESTRUCTURA CONCEPTUAL**

Un conjunto de conceptos, algunos de los cuales pueden estar en la forma de hipótesis y teorías, que constituye un esquema clasificador para la explicación y el análisis de ciertos tipos de fenómenos. En la ciencia política, las teorías marxistas del determinismo histórico y clase social, las ideas funcionalistas de Talcott Parsons, los conceptos y modelos de la teoría de juegos y el enfoque de las comunicaciones de Deutsch son, todos, ejemplos de estructuras conceptuales. JG

## **ESTRUCTURAL-FUNCIONAL, Análisis**

Un método de análisis de sistemas sociales, derivado de las obras de antropólogos, que examina un sistema en términos de las estructuras de que se compone el mismo, y

de las funciones que desempeñan esas estructuras. Tal análisis hace posible la comparación de sistemas similares en términos de diferenciación estructural o funcional, y permite que se den explicaciones de *v. gr.* cambios dentro de los sistemas, estados patológicos de sistemas y desarrollo de sistemas.

Una variedad del análisis estructural funcional se encuentra en los requisitos funcionales de un sistema social (o político). Tal análisis postula que cada tipo de sistema tiene ciertos requisitos funcionales que han de cubrirse para que persista el sistema (a veces se usa como ilustración la analogía del sistema fisiológico humano). Si las estructuras existentes están dejando de desempeñar adecuadamente estas funciones, otras estructuras pueden surgir a la vida para realizarlas. Tales análisis implican varias dificultades de definición, *v. gr.* de términos tales como “requisito” y “persistencia” o “supervivencia” del sistema. Talcott Parsons produjo uno de semejantes conjuntos de requisitos de sistemas sociales: la adaptación al ambiente; el logro de metas; 1 mantenimiento de patrones; la integración de sus componentes.

Puesto que un sistema frecuentemente se compone de subsistemas, puede hacerse una distinción entre funciones que son necesarias, o al menos favorables, para la supervivencia de un sistema, y las que son desfavorables a su supervivencia, aunque puedan ser favorables a la supervivencia de un subsistema. Los términos “eufuncional” (o, simplemente, “funcional”) y “disfuncional” se usan para tales funciones favorables y desfavorables respectivamente. Dichos juicios de favorabilidad deben estar precedidos por declaraciones empíricas de los criterios de supervivencia si no han de ser juicios de valor.

Las funciones que reconocen los miembros del sistema o piensan éstos realizar se llaman “funciones manifiestas” (*v. gr.* las funciones legislativas de la Cámara de los Lores, la competencia electoral de los partidos políticos); las que no reconocen o no piensan realizar se llaman “funciones latentes” (*v. gr.* funciones, ceremoniales de la Cámara de los Lores como símbolos políticos, o las funciones de socialización política de partidos políticos).

En la historia moderna de la ciencia social, pocos conceptos han originado tanta polémica como los de estructura-función, y el tipo de análisis al que se vinculan. Al hablar de análisis estructural-funcional, las mayores dificultades surgen generalmente en relación con cinco puntos: Primero, en ciertos sectores se tiene la sensación de que el análisis estructural-funcional encierra algo de nuevo y de especial; segundo, en el tratamiento general no se han observado los procedimientos definitorios elementales, a menudo se ha utilizado el mismo término para más de un contenido distinto; tercero, la teleología, en el sentido de falacia científica, se ha introducido frecuentemente en dicho análisis; cuarto, por lo general el empleo de supuestos de estabilidad en los modelos se ha entendido e interpretado erróneamente; quinto, involuntaria-

mente se han insertado en el análisis, evaluaciones que han suscitado críticas con respecto a su objetividad.

De este modo, para algunos, el análisis estructural-funcional no es algo nuevo ni en las ciencias sociales ni en las naturales, posee una genealogía que se remonta indefinidamente. El único aspecto nuevo es su nombre. La única novedad posible relacionada con este tipo de análisis radica en el esfuerzo realizado en los últimos años, en el sentido de usar de manera cuidadosamente explícita estos conceptos y diferenciar las formas subsidiarias especiales del análisis. ABD

### **ESTRUCTURAS MENTALES**

Siguiendo a Lucien Febvre, podemos llamar estructuras mentales, en el plano de la psicología colectiva, al conjunto de las creencias, de las representaciones, de los esquemas mentales, de las ideologías que se han extendido en una sociedad determinada y que le confieren su “espíritu” y su “mentalidad”. Se trata del utillaje mental vinculado socialmente y en cuanto es puesto en actividad dentro del medio ambiente.

JG

### **ESTRUCTURAS SOCIALES**

Una estructura social es un conjunto o una totalidad social compuesta de partes organizadas más o menos interdependientes y vinculadas entre sí de modo más o menos duradero.

La expresión “estructura social” es utilizada por los economistas, los sociólogos y los escritores en sentidos muy divergentes, y, a veces, opuestos, según que se tome en consideración la sociedad global como un todo o los agrupamientos particulares, según que se hable de organización social o de comportamientos sociales. Podría aportarse cierta clarificación distinguiendo las estructuras sociales al nivel de la morfología social (formas de constitución de la sociedad global, formas de agrupamientos).

Al nivel de la organización social propiamente dicha: status sociales, normas objetivas, modelos de conducta, red de relaciones sociales relativamente estables.

Al nivel de la psicología social: comportamientos, conductas, motivaciones y toda la interiorización por los sujetos sociales del nivel precedente. En este último caso tendríamos, más bien, unas estructuras mentales derivadas de la psicología social. JG



**ETZIONI, AMITAI** (1929- ) Norteamericano.

Escribió: *Un análisis comparativo de organizaciones complejas. Organizaciones Modernas, etc.*

Plantea el problema de por qué las gentes en las organizaciones acatan las órdenes que se les dan y siguen los estándares de conducta que se establecen para ellos.

Las organizaciones tienen problemas especiales para controlar la conducta de sus miembros, porque tienen que asegurarse que esta conducta esté de acuerdo con los requerimientos de su funcionamiento.

Etzioni considera que las organizaciones como otras unidades sociales, requieren de la obediencia de sus miembros. Pero debido a su intenso interés en su funcionamiento, las organizaciones tienen sistemas formales de control que establecen premios y castigos, a efecto de asegurar la obediencia de sus miembros.

La obediencia en cualquier organización tiene dos aspectos. Por un lado, las estructuras de control que se emplean; y por otro, las estructuras de poder y autoridad organizacional que pretenden asegurar la obediencia. Como en las organizaciones no se puede confiar en una ejecución completa de las órdenes, es necesario una jerarquía de autoridad, supervisores, descripción del trabajo y procedimientos específicos para hacer las cosas y una división del trabajo. Todo esto tiende a hacer a las organizaciones menos dependientes del capricho de los individuos, para controlar su conducta.

El segundo aspecto de la obediencia se basa en el grado en que los miembros de la organización se comprometen con los objetivos de la misma. Es el aspecto motivacional y se expresa en la manera en que el individuo se involucra en la organización a que pertenece. A mayor involucramiento con la organización, mayor probabilidad de que el individuo trabaje hacia la realización de sus objetivos. A mayor compromiso de los empleados, menor necesidad de controles formales. Estos dos aspectos de obediencia sirven para producir una tipología de las organizaciones.

De este modo, establece tres clases de poder según los diferentes medios utilizados para asegurar la obediencia: 1) Coercitivo, descansa esencialmente en la aplicación de la fuerza física; 2) Remunerativo o utilitario, se apoya en la manipulación de recursos materiales; 3) Normativo, se funda en la manipulación y asignación de símbolos.

No todas las organizaciones con los mismos objetivos generales tienen estructuras similares de control. La mayoría de las organizaciones tratan de emplear los tres

tipos de poder, pero usualmente enfatizan uno y confían menos en los otros dos. De la misma manera, se utilizan medios de control diferentes para miembros distintos de la organización.

Por otra parte, como en el caso del poder, Etzioni sugiere tres clases de involucramiento con base en su alto o bajo grado y los tipos son: alienado, calculador y moral. La involucración enajenante conduce a fines intensamente negativos y denota disociación de la organización hacia los miembros. La involucración calculadora supone una relación poco intensa de los miembros con su organización y es típica de la relación de negocios. Finalmente la involucración moral denota un punto de vista positivo y favorable a la organización.

Los tres tipos de poder e involucración, generan nueve tipos de relaciones de obediencia en la organización. Etzioni argumenta que un tipo particular de poder y de involucración van siempre juntos.

<i>Tipos de poder</i>	<i>Tipos de involucración</i>		
	<i>Alienado</i>	<i>Calculador</i>	<i>Moral</i>
Coercitivo	1	2	3
Remunerativo	4	5	6
Normativo	7	8	9

Las organizaciones que tienen congruencia en la estructura de obediencia, serán efectivas. Además, existen muchos factores externos que afectan la clase de estructura de control que una organización puede tener.

Etzioni sobre todo pretende producir una estructura conceptual aplicable a todas las organizaciones y que enfatice similitudes y diferencias entre ellas en diferentes áreas institucionales. MTMP

## **EUROCOMUNISMO**

Corriente ideológica que ha surgido recientemente en Europa, preconizada principalmente por los dirigentes de los partidos comunistas francés, italiano y español, que impulsa la idea de un socialismo menos intemacionalista, más circunscrito a los límites nacionales, y más cercano al modelo social-demócrata. Se propone la elimina-

ción de la etapa de la dictadura del proletariado como paso indispensable para llegar a la sociedad sin clases. En términos marxistas ortodoxos esta tendencia puede considerarse revisionista. ACR

---



**George Marchais, Louis Van Geyt y Enrico Berlinguer, representantes del eurocomunismo.**

---

## EVALUACION ADMINISTRATIVA

Es la estimación del valor de una acción realizada o por realizarse. La evaluación en la administración pública es uno de los temas más ignorados, debido a que con frecuencia, no existe un concepto tangible de “recuperación de la inversión”, ni una imagen precisa de lo que puede constituir en el futuro “una organización más efectiva”, ambos factores son utilizados por la administración privada para evaluar sus acciones.

Por otra parte, se carece también de medidas cuantitativas, ya que los objetivos últimos de la administración gubernamental —paz, justicia, prosperidad, igualdad,

etc. —, son poco susceptibles de una medición objetiva y, cuando es posible el uso de criterios cuantitativos, a menudo las consideraciones de productividad y eficiencia no son tan importantes como aquellas que se refieren a la calidad de los objetivos perseguidos, así como a la eficacia en la consecución de los mismos.

De ahí que la evaluación apenas se encuentre en sus etapas más elementales y se carezca de un sistema integral de medición de la efectividad. En consecuencia, la evaluación de la productividad y eficiencia se restringe en general —cuando se realiza— a las funciones de la administración interna: adquisiciones, utilización de equipos, inventarios, etc. En algunas ocasiones se aplica también a las operaciones que permiten determinar costos unitarios del servicio prestado, por ejemplo, costo/cliente; de modo que mediante la comparación de estos datos puedan derivarse estándares sobre los cuales formular juicios. En otros casos, los factores políticos pueden prevalecer sobre las consideraciones de eficiencia y productividad.

En contraste, en la administración de negocios los métodos de evaluación más comúnmente utilizados pueden agruparse en:

a) Los que consideran dos cuestiones básicas: los resultados obtenidos y la capacidad futura. En el primer aspecto existen muchas técnicas para determinar el grado de rentabilidad; no obstante, no hay una relación directa y proporcional entre la calidad de la administración y la tasa de utilidades, ya que a pesar de que la administración sea deficiente, las ganancias pueden ser grandes debido a un contexto favorable y viceversa; además, puede estarse obteniendo un alto margen de utilidad pero a expensas del futuro de la empresa o de otros objetivos indispensables para su sobrevivencia. En el segundo aspecto, la capacidad futura se puede estimar con base en el análisis del éxito anterior, en la posibilidad de desarrollar nuevos productos y servicios, conforme al clima organizacional, el liderazgo, los recursos humanos y financieros, etc.

b) Aquellos que analizan la situación externa (competencia, tendencia del mercado, de la tecnología, etc. ) que enfrenta la empresa de que se trate, así como los factores internos (estrategias) de la misma, a efecto de constatar si éstos son los adecuados para afrontar aquella.

Por consiguiente, la evaluación en la administración pública, más que relacionarse con el margen de utilidades y la recuperabilidad económica de la inversión, se enfoca sobre todo en los aspectos que se describen a continuación:

La calidad de los objetivos y propósitos.

La medición de la efectividad en la realización de estos objetivos.

La medición de la eficiencia (costos) en la ejecución de las operaciones.

La eliminación sistemática de los programas innecesarios y de los servicios prestados mejor por otra organización.

Los dos primeros tienen predominantemente un carácter subjetivo.

### *Tipos específicos de evaluación*

La evaluación puede ser aplicada a los funcionarios, a las organizaciones públicas, a las políticas y a los programas.

#### 1. *Evaluación de los funcionarios*

La mayor parte de las organizaciones públicas dispone de un sistema de evaluación de su personal, a través del cual se estima a intervalos regulares —generalmente anuales—, la cantidad y calidad que muestra el desempeño del trabajo, con el objeto de mejorarlo.

Esta evaluación juega un papel central en los sistemas de mérito, ya que puede afectar los incrementos de sueldo, las oportunidades de promoción, la acción disciplinaria y aún la permanencia dentro del servicio.

Dentro de la evaluación de personal, uno de los aspectos más importantes es la evaluación de los funcionarios, que se refiere a su desempeño en el cumplimiento de objetivos y a su actuación como directivos. En el primer caso, la búsqueda y determinación de objetivos específicos, la formulación de los programas correspondientes y el éxito de las personas para ejecutarlos, constituyen el criterio de evaluación; sin embargo, es problemático considerar o dejar de estimar factores fortuitos o fuera del alcance del funcionario, los cuales pueden determinar el logro de las metas.

En el segundo caso, la evaluación se realiza conforme a estándares de rasgos personales (liderazgo, juicio, trato personal, etc. ) y de acuerdo a características del trabajo (conocimiento del trabajo, producción, costos de los resultados, planes formulados, etc. ); con base en estos factores se establecen escalas de calificación que van desde “insuficiente” hasta “sobresaliente”. Otra opción consiste en verificar

en qué medida un funcionario aplica en el desempeño de su trabajo los “principios” o reglas de la administración, en materia de planeación, organización, integración, dirección y control, mediante una escala que va de “inadecuado” hasta “superior”.

Sin embargo, todos estos métodos basados en un conjunto de estándares generales tienen, por lo menos, cinco limitaciones: a) Deben aplicarse sólo sobre una base comparativa, esto es, que el trabajo sea similar. De modo que es más idóneo para el personal encargado de labores rutinarias que para el personal ejecutivo. Como la administración parece convertirse de ciencia en arte a medida que se asciende en la escala burocrática, en lo que se refiere a la evaluación también se pasa de la objetividad a la subjetividad. b) Sólo comprenden una parte del trabajo y el resto únicamente es susceptible de evaluarse mediante la opinión, siempre subjetiva, del supervisor inmediato. c) Si las medidas objetivas son demasiado simples, los ejecutivos pueden tratar de ajustarse a las mismas, con un desplazamiento de los fines organizacionales a los personales. d) Es difícil, si no imposible, correlacionar los estándares individuales con la realización de los objetivos de la organización. e) Es dudosa la relación que puede existir entre las características personales de los ejecutivos así como el uso de los “principios” administrativos, y sus logros como administradores.

En suma, la evaluación de los funcionarios permanece todavía dentro del terreno de la subjetividad. Su base fundamental sigue siendo el juicio de los jefes inmediatos, por lo que puede estar influenciada por los celos, la rivalidad o la simpatía. En el mejor de los casos, sólo es aplicable al personal de jerarquía menor, encargado de tareas repetitivas y cuantificables, pero siempre de manera parcial y comparativa. En la administración privada las dificultades pueden ser menores, ya que el nivel de utilidades puede ser el estándar de medición determinante.

## 2. Evaluación de las organizaciones públicas

A diferencia de las organizaciones de negocios, las públicas no pueden, generalmente, medir su ejecución por medio de las utilidades que generan. Así, según Thompson, las agencias gubernamentales pueden ser evaluadas mediante tres tipos de pruebas, de acuerdo con la naturaleza de cada organización en particular:

a) *La prueba de eficiencia.* Es útil en las dependencias que poseen estándares claramente definidos de deseabilidad, en los cuales sus miembros creen que se encuentran expresadas por completo las relaciones entre las causas y los efectos de la eficiencia. Por ejemplo, en las empresas lucrativas, los estándares entre las utilidades y los costos. Este criterio se restringe sobre todo a los aspectos económicos.

b) *La prueba instrumental.* Es aplicable a organizaciones también con estándares firmes y claros, pero con incertidumbre en sus miembros acerca de las relaciones causa-efecto, de modo que no se sabe con facilidad hasta que punto las políticas y los programas que se siguen son los más adecuados para maximizar los objetivos del organismo. Una dependencia que pretenda incrementar la seguridad del sistema de defensa nacional, es un ejemplo.

c) *La prueba social.* Se puede emplear en las organizaciones cuyos estándares de deseabilidad son ambiguos, de manera que a menudo no se puede cuantificar ni remotamente el impacto de las actividades de la dependencia. Por ejemplo, una Universidad.

Ninguna de estas pruebas es particularmente efectiva, pero al menos pueden poner al descubierto las causas de la ineficacia. El principal problema se deriva de la falta de especificidad de las organizaciones públicas en la expresión de sus objetivos y en la carencia de una idea clara del medio más eficiente para realizarlos. De ahí que las pruebas instrumentales y sociales sean las más adecuadas para la administración pública. Sin embargo, a menudo el prestigio y status de las organizaciones públicas, llega a ser el marco de referencia para evaluar su desempeño. No es sorprendente entonces, que el crecimiento de una dependencia se asocie con un prestigio más alto, el cual a su vez esté relacionado con una evaluación favorable de la ejecución de esa misma dependencia; o que los ejecutivos luchen por un mayor presupuesto para probar que sus dependencias tienen altos niveles de ejecución, y después hacer creer que este presupuesto mayor representa una ejecución a nivel muy alto. Este prestigio también puede facilitar la aceptación y cooperación del público e incidir favorablemente en el nivel del desempeño de la organización.

### 3. *Evaluación de la política pública*

La política pública constituye el conjunto de los objetivos deseados, establecidos mediante un proceso político, por la comunidad políticamente organizada. El estudio de la política pública ha dado origen a las Ciencias Praxiológicas (Policy Sciences) y constituye un campo amorfo y todavía en desarrollo; los esfuerzos incipientes se han orientado a las siguientes áreas:

a) Análisis descriptivo del proceso de formulación de la política que se considera compuesto por las etapas de: identificación del problema, determinación, legitimación, ejecución y *evaluación* de la política.

b) Análisis descriptivo de los resultados y efectos de la política pública.

c) Análisis de la manera en que se formula esta política, para mejorar su contenido.

En relación a la evaluación de políticas, las dos últimas áreas son las más importantes, ya que los estudios, a través de modelos de toma de decisiones (racionales, incrementales, etc. ) pretenden analizar, evaluar y mejorar los métodos de formulación de las políticas y de manera específica los efectos de su aplicación concreta a los problemas actuales: urbanismo, contaminación, etc.

Tradicionalmente, la evaluación es realizada por organismos o comisiones externas a las dependencias en cuestión, ya se trate de una comisión especial, de legisladores (auditores legislativos), de centros de investigación o universidades que laboran bajo contrato.

Los métodos de evaluación suelen ser diversos, sin embargo, el *análisis marginal* para determinar los ingresos adicionales derivados de los costos adicionales en una situación determinada, y el análisis *costo-beneficio* para los casos en que es difícil identificar claramente en cantidades los costos, ventajas o utilidades de una acción a realizar o ya realizada, constituyen los métodos de valuación de mayor desarrollo y utilización futura, sobre todo, este último es más idóneo para los problemas de evaluación en la administración pública.

#### 4. Evaluación de Programas

Consiste en el uso de técnicas de investigación para medir la ejecución pasada de un programa específico, esto es, su impacto sobre las condiciones que trata de modificar, a efecto de cambiar la operación del programa o mejorar su eficacia en la consecución de sus objetivos.

Según Joseph Wholey, es la aplicación del método científico a los programas gubernamentales para saber qué sucede como resultado de las actividades desempeñadas conforme a estos programas, y consiste en cuatro elementos básicos:

a) *Definición de los objetivos del programa y medición de lo ejecutado.* Como los fines definidos en la ley generalmente son vagos y los objetivos probablemente complejos, suelen usarse criterios múltiples. Las medidas múltiples son necesarias para reflejar la diversidad de objetivos y evitar la distorsión de la ejecución.

b) *Desarrollo del plan de evaluación.* Es necesario establecer un plan que defina una estrategia de investigación, determine prioridades y señale los recursos técnicos, humanos y materiales a utilizar.

c) *Diseño y ejecución de los estudios de evaluación.* En la mayor parte de los casos, la evaluación se hace por un agente externo, una universidad, por ejemplo.



De cualquier forma, debe clarificarse el propósito del estudio, el criterio para medir la ejecución y la metodología a utilizar.

d) *Diseminación y aprovechamiento de los resultados.* La evaluación sólo será efectiva en la medida en que sus resultados se traduzcan en el mejoramiento de los programas gubernamentales.

Existen diversos tipos de estudios de evaluación, el más costoso se basa en la recolección de datos al inicio, en determinadas etapas y al final del programa, para hacer posible el establecimiento de comparaciones. JG

## **EVOLUCIÓN**

Una de las formas del movimiento en la naturaleza y la sociedad; cambio cuantitativo, paulatino e ininterrumpido, que conduce en determinadas condiciones al paso a una nueva calidad, por medio del salto, de la interrupción de la gradualidad, de la revolución. La evolución y la revolución son dos formas del movimiento del desarrollo de la naturaleza y la sociedad, indisolublemente vinculadas entre sí, aunque diferentes. ACR

## **EXÓTICO**

Se aplica a algo que es extraño, extranjero, peregrino. En política es frecuente que los grupos conservadores tachen de exóticas las ideologías de los grupos de oposición, como un recurso para atacarlas y que el pueblo las rechace. Lo curioso es que generalmente no se dan cuenta que las ideologías que ellos sustentan también son exóticas, pues sus autores y los países de donde proceden son extranjeros. Desde este punto de vista, todas las ideologías son exóticas, salvo en el sitio en que se presentaron por primera vez. ACR

## **EX POST FACTO, Pruebo**

La prueba ex post facto se realiza cuando, después de un acontecimiento, después de un proceso social que se da por concluido, se emprende la búsqueda de las causas. Se parte, por consiguiente, de los hechos ya ocurridos, reconstruyendo paso a paso la constelación de aquellos factores que se consideran decisivos, hasta llegar al punto del pasado, a partir del cual el fenómeno que nos ocupa se desprende del conjunto de su medio ambiente histórico. Pero algunas causas hipotéticas solamente se pueden comprobar en el experimento intelectual o comparándolas con

otros procesos que están mejor investigados. Este método no permite un experimento en sentido estricto. JG

### **EXCEPCIÓN, Administración por**

El principio de la administración por excepción ignora la rutina, las operaciones normales y atiende solamente las excepciones a la rutina. En consecuencia, aplicar el principio requiere fundamentalmente una identificación confiable de la excepción, para poder, entonces, reportarla.

La administración por excepción es un sistema de identificación y comunicación que le indica al directivo cuándo es necesaria su atención, y permanece en silencio cuando no es necesaria. El propósito inicial del sistema es simplificar el proceso de administración en sí mismo, y permitir al administrador encontrar los problemas que necesitan su intervención rápida y eficiente, evitando tratar con problemas que están mejor en las manos de sus subordinados. El elemento de “grado” es importante en la definición de excepciones, porque solamente las desviaciones relevantes de la actuación planeada deberán ser atendidas por el directivo responsable.

Existe un acuerdo general en que la administración por excepción es fundamentalmente aplicable al elemento de control en el proceso administrativo, asimismo, que no es directamente aplicable a otras funciones administrativas tales como la integración o la organización.

Los elementos fundamentales en la administración por excepción son:

1. *Medición.* Asignación de valores, con frecuencia económicos para actuaciones pasadas y presentes. Sin la medición de alguna clase, la identificación de una excepción resulta impráctica si no imposible.

2. *Proyección.* Análisis de las medidas que son significativas a los objetivos organizacionales, extrapolarizándolas hacia futuras expectativas.

3. *Selección.* Señalar con precisión el criterio que la administración empleará para lograr sus objetivos.

4. *Observación.* Vigilar la medición del desempeño para informar a la dirección del estado en que se encuentra tal actuación.

5. *Comparación.* Identificación —a través de comparar la actuación real con la planeada o esperada— de las excepciones que requieren atención y reportarlas a la dirección.

6. *Toma de Decisiones.* Prescripción de las acciones que deben ser tomadas para reorientar la ejecución.

Aunque el concepto de administración por excepción está arraigado en principios tales como la división de trabajo, la delegación de autoridad y responsabilidad, y el tramo de control, sus raíces más profundas se encuentran en el concepto de medición. Si una condición excepcional no puede ser precisada por adelantado, no será eficientemente identificada. Esto no quiere decir que una excepción necesita ser definida necesariamente con gran precisión y exactitud, ni tampoco que cada excepción deba ser siempre identificable. Las aproximaciones a menudo satisfacen las necesidades de la dirección.

Una objeción a la administración por excepción es que el criterio de excepción puede ser por sí mismo fallido y puede conducir al fracaso en la identificación de problemas importantes. Esta es una seria objeción y no ha sido encontrada una respuesta satisfactoria a esta interrogante. Muchos teóricos y prácticos prefieren aún tratar con la masa de información total disponible, a enfrentarse con la exhaustiva investigación de todos los posibles criterios de exclusión. Su razón fundamental radica en el argumento de que el arte de la toma de decisión y resolución de problemas aún no está suficientemente avanzada para permitir el desarrollo de criterios de exclusión a "prueba de todo".

En las organizaciones en general, el concepto de administración por excepción ha sido efectivamente aplicado en cinco áreas funcionales importantes: administración financiera; administración de personal; producción; mercadotecnia y ventas, y control de operaciones.

La administración por excepción en su concepto más amplio puede ser visto como un cúmulo de actitudes y patrones de comportamiento. Si se suprimen rigurosamente los detalles irrelevantes y superfluos de la tarea encomendada, se está, en sentido estricto, siguiendo el principio de la administración por excepción. El refrán de que la excepción constituye la regla ilustra adecuadamente esa noción. Aplicada a la práctica administrativa, el adagio significa que, una vez que el directivo ha establecido sus normas de comportamiento, puede fácilmente identificar las excepciones a aquellas normas y manejarlas con efectividad. PJM

## **EXPERIMENTO**

Un método de investigación por el cual se define por primera vez un proceso; luego se le observa bajo condiciones controladas (y repetidas según se requiera), y se anotan los resultados. Se usa para probar hipótesis.

Son raros en la ciencia política los experimentos, y difíciles de planear en términos estrictos por los problemas de definir todos los elementos relevantes del proceso por observar, de aislar y controlar factores relevantes y de repetir las condiciones del experimento. Los estudios de pequeños grupos y las técnicas de simulación son métodos para usar la experimentación a escala limitada. JG

**EXTREMISMO**

Tendencia a adoptar ideas que los opositores consideran extremas o exageradas, especialmente en política. El calificativo lo aplican quienes discrepan de esas ideas. El extremismo puede encontrarse tanto en la izquierda como en la derecha. ACR





## **FABIANISMO**

En general, el fabianismo se refiere a cualquier estrategia de avance gradual, con exclusión de confrontaciones decisivas. El término alude a la estrategia del General Romano Fabius Maximus.

En especial, el fabianismo es la filosofía general de la Sociedad Fabiana de Gran Bretaña, fundada en 1884, la cual considera que la estrategia apropiada para llegar al socialismo es utilizar las instituciones políticas existentes e introducir reformas socialistas como un proceso gradual, en contraste con otras tácticas socialistas revolucionarias.

El fabianismo ha llegado a adquirir una extraordinaria influencia en el Partido Laborista Británico, en virtud del prestigio de sus fundadores, sobre todo los esposos Webb, el crecimiento de sus seguidores, el realismo de sus políticos y la importancia de sus actividades de investigación y discusión. JG

## **FACTORES, ANÁLISIS DE**

Un método matemático de analizar un número relativamente grande de variables, expresado en forma cuantificada, a fin de identificar, y luego ordenar en términos de los grados de relación que se encuentra que poseen, un número menor de regularidades (los factores) que se propone, comparten esas variables.

Los cálculos de que se trata son estadísticos en la forma, como lo son las pruebas de la medida de las relaciones. Dos condiciones previas esenciales, por lo tanto, para el uso del análisis de factores, son la precisión en los conceptos por analizar y la disponibilidad de datos cuantificables.

Las correlaciones entre los factores y las variables son expresadas en la forma "la variable A se relaciona con el factor  $X_1$  al grado de 0.4, con el factor  $X_2$  al grado 0.7 ... etc." Puede usarse el análisis de factores en el análisis político para

el examen, por ejemplo, de patrones de votación y afiliaciones a partidos o patrones de votación y actitudes “liberales” o “conservadores” de los legisladores, o para ordenar las variables económicas relacionadas con el poder político internacional, etc. JG

## FACTORES DE PODER

Se ha dado en llamar así a los grupos o fuerzas, que ejercen gran influencia sobre la administración estatal, especialmente en la definición de planes económico-políticos, sin haber sido elegidos para ello ni someterse al control del pueblo, desde la sombra. Carentes de apoyo político popular, pesan en la vida nacional por su poderío económico o por su fuerza material. ACR

## FASCISMO

El fascismo se refiere tanto a la actitud política, social y económica, como al sistema de gobierno que dominó a Italia bajo Benito Mussolini de 1922 a 1945. El término ha sido utilizado también como un sinónimo de la Alemania Nazi y de la España Falangista. Asimismo, países como Austria, Hungría Grecia, Rumania, Japón y Argentina, que aceptaron ciertos principios fascistas durante los años treinta y cuarenta, se han considera fascistas, aunque fueron sólo imitaciones de los modelos italiano y alemán.

El nombre se deriva de la palabra latina “*fasces*”, que significó el haz de varas de álamo o abedul que los lictores llevaban cuando acompañaban, precediéndoles, a diversos magistrados romanos, como signo de autoridad. Cuando salían de Roma ponían en el centro de las fasces una segur. Las varas indicaban derecho de castigar. La segur derecho de vida y muerte. El fascismo adoptó las fasces con la segur en el centro como insignias. Las primeras unidades del movimiento fascista se llamaron “*fasci di combattimento*”.

El Fascismo fue fundado por Benito Mussolini en 1919, en Milán, con sólo cuarenta partidarios. El mismo año obtuvo cuatro mil votos. En 1922 había extendido su acción hasta el punto de poder organizar desde Nápoles la “*Marcha a Roma*” con 40, 000 fascistas, consiguiendo a la llegada que el Rey nombrase a Mussolini Presidente del Gobierno. En 1923, el líder del Fascismo introdujo una reforma en la ley electoral, por la cual al partido que obtuviese un tercio de los votos corresponderían dos tercios de los escaños en el Parlamento. Este resultado, fue conseguido por el partido fascista en las elecciones de 1924. Al año siguiente Mussolini proclamó la Dictadura y en 1926 declaró fuera de ley a los demás partidos. Se considera como explicación del éxito conseguido por el Fascismo la

reacción, tanto frente a la desorganización provocada por el Liberalismo, como frente a la solución comunista. También se considera como factor favorable el resentimiento nacionalista de Italia por la situación poco satisfactoria en que se le dejó después de la I Guerra Mundial.

La mayor parte de los autores coincide en que el fascismo italiano fue más una técnica y un método políticos que una ideología o doctrina formal. Cuando Mussolini asumió el poder, no tenía un programa claramente definido con excepción de eliminar la influencia comunista y aumentar su propio poder personal. Así, el fascismo también es definido como una técnica o un medio de obtener o retener el poder político.

A pesar de lo anterior, el fascismo tuvo una serie de conceptos y de programas asociados. Uno de los rasgos más sobresalientes fue la glorificación del Estado y por consiguiente, la deificación del líder como corporización del mismo. De este modo, el fascismo subordinó individuos y comunidades al interés y deseos exclusivos del Estado, a través de un control en cada uno de los aspectos de la vida individual y pública, para tratar de identificar Estado y Sociedad.

**El fascismo fue fundado por Mussolini en 1919 en Milán con sólo 40 partidarios. En la foto, el Duce visita a Hitler en 1937.**



Así, Mussolini fue el primero que desarrolló en forma coherente la teoría del Estado Totalitario. Según sus propias palabras “todo es en el Estado y nada existe de humano o espiritual ni mucho menos tiene valor fuera del Estado. En tal sentido el fascismo es totalitario y el Estado fascista, síntesis y unidad de todo valor, interpreta, desenvuelve y potencia la vida del pueblo”. El individuo, como parte accidental, relativa, debe ser absorbido por el Estado, por el todo substantivo y absoluto, en el que el individuo encuentra su única posible exaltación. En lugar de derechos, se ha de hablar de deberes; en lugar de libertad, de servicio. Esta doctrina quedaría perfilada por la teoría de las élites, inspirada en Vilfredo F. Pareto y Georges Sorel, según la cual el principio de la igualdad de todos los hombres y el del valor de la mayoría para decidir los asuntos públicos, principios propugnados por el Liberalismo, son absurdos. En su lugar, se declara que la sociedad ha de ser dirigida por minorías esclarecidas a las cuales sigue la masa indefectiblemente. Sobre todos emerge el Duce, encarnación suprema del Estado.

Otra característica importante del fascismo fue la monopolización del poder por un partido único, el cual integró una proporción relativamente pequeña del total de la población. Esta estructura monolítica se consolidó mediante el establecimiento de un estado-policía rígido, que se esforzó por eliminar toda oposición actual o potencial y todo disenso por la fuerza y la violencia.

Económicamente, el fascismo se ha caracterizado por la conservación de la propiedad privada de los medios de producción y de distribución, bajo el control estricto del gobierno, la búsqueda de la autosuficiencia o autarquía, la organización corporativista y el esfuerzo por promover un entendimiento mutuo entre trabajo y capital para eliminar la lucha de clases.

En la ideología fascista entraron también elementos románticos y nacionalistas aunque en menor grado que en el Nacionalsocialismo. La propaganda presentaba la idea de que Italia estaba llamada a resucitar las glorias del antiguo Imperio Romano. En política internacional, su nacionalismo expansionista le llevó a ponerse al lado de Alemania en la II Guerra Mundial, que fue la ocasión de su caída. De ahí que el fascismo se defina también como una forma exagerada de expresión nacionalista.

Por extensión se llamó Fascismo a los movimientos dictatoriales que, al igual que el Fascismo italiano, surgieron en diversas partes de Europa como reacción frente al Liberalismo y frente al Comunismo y que se inspiraron en mayor o menor grado en el movimiento de Mussolini. Tal denominación fue usada al principio sobre todo por los comunistas con acepción peyorativa, basada en la tesis de que el Fascismo era un dominio totalitario sobre el pueblo por parte del Capitalismo.



**FAYOL, HENRI** (184-1925) Francés.

Escribió: "Administración General e Industrial", etc.

Considera que todas las actividades de la industria pueden dividirse en seis grupos: 1. *Actividades Técnicas*, producción, manufactura y adaptación. 2. *Actividades Comerciales*, compra, venta y cambios. 3. *Actividades Financieras*, búsqueda del uso óptimo del capital. 4. *Actividades de Seguridad*, protección de propiedades y de personas. 5. *Actividades Contables*, inventarios, balances, costos y estadísticas. 6. *Actividades Administrativas*, planeación, organización, dirección, coordinación y control.

**Henri Fayol, pionero del análisis teórico de las actividades administrativas.**



De una u otra forma estas actividades siempre están presentes en cualquier organización, aunque difieran en su grado conforme al tipo de organización. En contraste, las actividades administrativas son univérsales.

Su contribución a la definición de Administración comprende cinco elementos:

1. *Previsión*: examinar el futuro y esquematizar el plan de acción; 2. *Organizar*: construir la estructura material y humana de la empresa; 3. *Dirección*: mantener

activo el personal; 4. *Coordinación*: integrar, unificar y armonizar todas las actividades y esfuerzos; 5. *Control*: ver que todo ocurra de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes fijadas.

1. Para Fayol, administrar significa ver el futuro, lo cual convierte al proceso de previsión y planeación en una actividad central. El funcionamiento adecuado de una organización requiere que el plan tenga como características: a) *Unidad*. Asegurarse que los objetivos de cada parte de la organización sean congruentes, b) *Continuidad*. Prever a corto y largo plazo, c) *Flexibilidad*. Ser capaz de cambiar el plan según las circunstancias; d) *Precisión*. Intentar predecir exactamente los recursos de acción. La esencia del plan es obtener el óptimo en la utilización de los recursos. Es de mencionarse que Fayol desde 1916 señaló la necesidad de un plan nacional para el gobierno francés.

2 La organización debe permitir que las actividades básicas se desempeñen de una manera óptima, lo cual significa una estructura adecuada y una selección y entrenamiento eficiente de los administradores.

3. Dirigir requiere una amplia visión y no sólo conocimientos especializados, así como el mantenimiento del sentido del objetivo en los subordinados.

4. La coordinación sólo puede lograrse por una circulación constante de información y revisiones regulares de los administradores.

5. El control debe operar rápidamente y como un sistema de sanciones; asimismo, debe estar separado de todas las funciones para que tenga un carácter independiente.

Fayol propone, en términos generales, los siguientes principios.

1. *División del trabajo*: La especialización permite al individuo formar y desarrollar su habilidad para de este modo ser más productivo.

2. *Autoridad*: El derecho a dar órdenes, al cual debe aunarse la responsabilidad equivalente en su ejercicio.

3. *Disciplina*: Tiene dos partes, para los empleados que deben obedecer órdenes y para el administrador, si cumple con la parte de proveerles del adecuado liderazgo.

4. *Unidad de Mando*: Fayol fue muy claro al definir que cada empleado debe tener sólo un jefe para evitar conflictos en las líneas de autoridad.

5. *Unidad de Dirección*: La gente que desempeñe un mismo tipo de actividades debe tener los mismos objetivos.

6. *Subordinación del interés individual al interés general:* El administrador debe ver que los fines de la organización sean siempre superiores a los demás.

7. *Remuneración:* La paga es un motivador importante, no obstante que al analizar un número de posibilidades diferentes, Fayol encuentra que no hay un sistema perfecto.

8. *Centralización o descentralización:* Es un problema de grados que depende de la condición del negocio y de la calidad de su personal.

9. *Cadena escalar:* La jerarquía es necesaria para la unidad de dirección, pero la comunicación lateral es también algo fundamental para que los superiores tengan conocimiento de lo que sucede en cada lugar de la organización.

10 *Orden:* Tanto el orden material como el social son necesarios: el primero, minimiza la pérdida de tiempo y el mal uso de los materiales, el segundo, se realiza a través de la organización y la selección.

11 *Equidad:* La combinación de justicia y bondad es necesaria en el trato con los empleados.

12. *Estabilidad de personal:* Un negocio con éxito tiende a tener personal directivo más estable.

13. *Iniciativa:* Es necesario que de alguna manera, el personal muestre sus propias iniciativas e inquietudes.

14. *Espíritu de Cuerpo:* La administración debe crear la moral en sus empleados y Fayol cita que el talento real es necesario para coordinar esfuerzos, usar la habilidad de cada hombre y resguardar el mérito de cada uno sin despertar celos y destruir la armonía de las relaciones.

Fayol es uno de los primeros en proponer un análisis teórico de las actividades administrativas. Ha habido pocos escritores que no hayan sido influenciados por las teorías de Fayol, ya que sus cinco elementos han proporcionado un sistema de conceptos con el cual los administradores pueden clarificar su forma de pensar en lo que tienen que hacer. MTMP

## FEDERACIÓN

Grupo de gentes, naciones o estados, unidos por un propósito común. Unión permanente de estados, provincias, regiones, etc., en donde cada uno acepta, voluntariamente, subordinar su poder a una autoridad central. La distinción esencial entre federación y confederación reside en el concepto y ejercicio de la soberanía.

La confederación es una unión de estados que mantiene casi por completo la soberanía de sus miembros individuales, mientras la federación se caracteriza por la supremacía del gobierno central y por la división de la soberanía y de la autoridad gubernamental entre los niveles de gobierno central y estatal. ABD

## FEDERALISMO

El concepto federalismo se deriva del latino *foedus* (alianza), y alude a un movimiento político para el que el principio del pacto es el fundamento del ordenamiento estatal. Sin embargo, la palabra federalismo se emplea preferentemente respecto de la institución del Estado federal, si bien otros planos de unión estatal y extraestatal se designan también con este término.

Pero no todas las clases de descentralización estatal se consideran federalismo. Ordinariamente, este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre la base de la igualdad. En el Estado federal, los Estados particulares mantienen cierto grado de autonomía. Esta se manifiesta, generalmente, en el derecho a la colaboración en la elaboración y en el cambio de la Constitución, a la participación en la formación de la voluntad del Estado entero (especialmente en la legislación) y en ciertas competencias propias que se reservan exclusivamente para los Estados miembros. La compleja estructura de un Estado federal implica, considerada jurídicamente, la existencia de un sistema jurídico total materialmente limitado, necesitado de complementación, y de varios sistemas jurídicos parciales materialmente limitados, complementarios. La literatura más reciente sobre el federalismo renuncia crecientemente a establecer criterios rígidos para el Estado federal. Donde esto sucede todavía, se señalan como caracteres principales del federalismo la supremacía de la Constitución federal, la rigidez constitucional, el principio de la revisión judicial (judicial review) y la delimitación de las competencias entre la Federación y los Estados miembros.

Hoy existen Estados federales en todo el mundo. Se pueden dividir, según la intensidad de relaciones de los Estados miembros, en:

1. Las federaciones clásicas, en donde los defensores de la idea del Estado federal se basaban, sobre todo, en la idea del contrato y del pacto entre Estados, como en los Estados Unidos y en Suiza.

2. Federaciones con una vida propia relativamente limitada, que fueron clasificadas como Estados federales unitarios (K. Hesse) o como casi-federaciones (K. C. Wheare), como Austria, la República Federal Alemana e incluso Canadá. Entre los dos grupos ocupa una posición intermedia Australia.

3. Las Federaciones de los países en vías de desarrollo, con un sistema de partidos políticos bastante conflictivo. A éstas pertenecen federaciones que se organizaron por propia iniciativa, como los Estados federales latinoamericanos (por ejemplo: Argentina, Brasil y México), y las que se crearon a impulsos de una potencia colonial, como Malasia, Nigeria, algunas federaciones africanas, la federación del Caribe y la federación de los emiratos árabes del Golfo Pérsico.

4. Las Federaciones de Estados Socialistas bajo la hegemonía de un partido, como la Unión Soviética y Yugoslavia.

En época más reciente aparece como ideología política conectada con una concepción conservadora-constitucional o socialista-sindicalista. Otra variante aparece representada por las concepciones sobre política exterior que lo consideran como panacea de las relaciones internacionales entre los Estados. A estas ideas pertenecen los proyectos de la unión europea y los de un Estado mundial. ABD

## FELICIDAD

En general un estado de satisfacción debido a la propia situación en el mundo. Por esta relación con la situación, la noción de felicidad, se diferencia de la de beatitud que es el ideal de una satisfacción independiente de la relación del hombre con el mundo y, por lo tanto, restringida a la esfera contemplativa o religiosa. El concepto de felicidad es humano y mundano. Nació en la antigua Grecia, cuando Tales de Mileto afirmó que es sabio “quien tiene un cuerpo sano, fortuna y un alma bien educada”.

La tesis de que la felicidad es el sistema de los placeres, fue expresada con toda claridad por Aristipo, quien distinguió también al placer de la felicidad. “El fin es el placer particular, la felicidad es el sistema de los placeres particulares, en los cuales se suman también los pasados y los futuros”. Hegesias, que negó la posibilidad de la felicidad, la negó precisamente por el hecho de que los placeres son muy raros y efímeros.

Por otro lado, Platón negó que la felicidad consistiera en el placer y, en cambio, la consideró relacionada con la virtud. En cuanto a Aristóteles, si bien insistió acerca del carácter contemplativo de la felicidad en su grado eminente, o sea en la beatitud, dio a la felicidad una noción más extensa, definiéndola como “determinada actividad del alma desarrollada conforme a la virtud”, la cual no excluye y, por el contrario incluye, la satisfacción de las necesidades y de las aspiraciones mundanas.

La ética posaristotélica se ocupa, en cambio, exclusivamente de la felicidad del sabio; la precisa división que los estoicos formulan entre sabios e insensatos hace,

en efecto, obviamente inútil ocuparse de estos últimos. El sabio es el que se basta a sí mismo y que, por lo tanto, es el único que encuentra su felicidad o más bien su beatitud. La felicidad del sabio no puede ser destruida ni por el fracaso, ni por enfermedades físicas y mentales ni por ninguna circunstancia desfavorable, como no puede ser aumentada por las circunstancias favorables: por lo tanto es la misma beatitud de que gozan los dioses. La filosofía medieval insistió en estos conceptos y, a veces se los apropió, adaptándoles la propia doctrina aristotélica, y extendiéndolos a la generalidad de los hombres.

A partir del Humanismo, la noción de felicidad comienza a ligarse estrechamente con la de placer. El “*De voluptate*” de Lorenzo Valla gira sobre esta conexión. Sobre ella concuerdan Locke y Leibniz. La noción de la felicidad como placer, como suma o mejor como “sistema” de placeres, según la expresión de Aristipo, comienza a adquirir con Hume un significado social: la felicidad resulta placer que se puede difundir, el placer del mayor número, y en esta forma la noción de felicidad se convierte en la base del movimiento reformador inglés del siglo XIX.

En el ínterin Kant, que consideraba imposible poner a la felicidad como fundamento de la vida moral, aclaraba sin embargo con eficacia tal noción sin recurrir a la de placer. “La felicidad —dice Kant— es la condición de un ser racional en el mundo, al cual, en el total curso de su vida, todo le resulta conforme con su deseo y voluntad”. Kant tuvo el mérito de enunciar, en primer lugar, de modo riguroso la noción de felicidad y, en segundo lugar, el de demostrar que tal noción es empíricamente imposible, o sea irrealizable. Reducida al concepto de satisfacción absoluta y total —acerca del cual insiste también Hegel— la felicidad resulta el ideal de un estado o condición inalcanzable, excepto en un mundo sobrenatural y por intervención de un principio omnipotente. Por lo tanto, toda aquella parte de la filosofía moderna que ha pasado por el filtro del kantismo ha olvidado la noción de felicidad y no ha utilizado para el análisis lo que la existencia humana es y debe ser.

No obstante, el empirismo inglés había iniciado con Hume un nuevo desarrollo de la noción en sentido social, desarrollo que es propio del utilitarismo. Hume observó que “en la balanza de alguna persona benéfica y humana” no se deja nunca de poner a la luz “la felicidad y la satisfacción que a la sociedad humana resulta de su acción y de sus buenos oficios”. Más tarde Bentham adoptó, como fundamento de la moral, la fórmula de Beccaria: “La máxima felicidad posible del mayor número posible de personas” fórmula en la que también se inspiraron James Mill y Stuart Mill, acentuando cada vez más su carácter social. En estos autores no se encuentra un concepto riguroso de felicidad, pero tampoco ese absolutismo de la noción kantiana y que la hizo inservible; saben que la felicidad, al depender de condiciones y circunstancias objetivas además que de las actitudes del hombre, no puede pertenecer al

hombre en su singularidad, sino al hombre en cuanto miembro de un mundo social. Y si relacionan la felicidad con el placer distinguen un placer de otro, admitiendo la identificación sólo en el ámbito de esos placeres que son socialmente compatibles.

En la tradición cultural inglesa y norteamericana, la noción de felicidad ha permanecido viva y ha inspirado, además del pensamiento filosófico, el pensamiento social y político. El principio de la máxima felicidad ha sido por mucho tiempo la base del liberalismo moderno de cuño anglosajón. La Constitución norteamericana ha incluido entre los derechos naturales inalienables del hombre “la búsqueda de la felicidad”. A esta tradición se liga Bertrand Russell, que ha sido uno de los pocos que en los últimos tiempos, defendió la noción de felicidad, es una condición que considera indispensable, o sea la multiplicidad de los intereses, de las relaciones del hombre con las cosas y con los otros hombres, y por lo tanto la eliminación del “egocentrismo”, del enclaustramiento en sí mismos y en las propias pasiones. Se trata de una condición que coloca a la felicidad, al lado opuesto de aquella autosuficiencia del sabio, que los antiguos habían destacado más. JG

## FEMINISMO

Es frecuente agrupar bajo la palabra feminismo todas las opiniones que, en épocas y sociedades diversas, han denunciado el estado de inferioridad en que se hallan las mujeres, proponiendo un mejoramiento de su situación. Esta definición parece demasiado vaga. Cabe sin embargo explicarla. En efecto, en las sociedades patriarcales se desarrolló una ideología que servía para justificar la esclavización de la mujer que, propiedad de su padre y de su esposo, tenía por función asegurar la reproducción biológica y perpetuar la familia.

Conforme a semejante ideología, el hombre y la mujer no pueden desempeñar el mismo papel en la sociedad por tener papeles diferentes en la naturaleza. La diferencia sexual como diferencia biológica, da a la mujer una naturaleza particular que justifica su inferioridad social. En determinadas épocas históricas ha habido mujeres y hombres que han contestado esta ideología y planteado el problema de la desigualdad social de los sexos.

Pero sus obras se sitúan dentro de un debate intelectual que sólo afecta indirectamente a las mujeres o a una minoría de ellas pertenecientes a las clases superiores que tienen acceso a la vida cultural y mundana.

Hasta la segunda mitad del siglo XIX no iban las mujeres a intentar representar una fuerza política autónoma constituyendo organizaciones feministas. Las condiciones habían cambiado; el desarrollo de la industria había lanzado a las mujeres al

mercado del trabajo, donde eran más explotadas que los hombres. En la burguesía, la propiedad de la tierra se hallaba en retroceso con relación a la propiedad mobiliaria, el grupo familiar servía de cohesión, especialmente en América, y se elevaba el nivel de instrucción de las mujeres. El feminismo alcanzó entonces un sentido más exacto. Las mujeres se organizaban para defender sus intereses propios a través de una práctica política. La ideología feminista consistía en pensar que todas las mujeres de una sociedad estaban oprimidas en cuanto mujeres, independientemente de su pertenencia de clase, que sus intereses eran comunes y que debían luchar juntas porque existía entre ellas una solidaridad de grupo. Con todo, la ideología feminista seguía siendo difícil de definir; seguía siendo todavía ambigua y no se expresaba aún en un sistema coherente y autónomo.

El problema de la ambigüedad ideológica del feminismo se plantea en la confrontación con el pensamiento socialista. El marxismo, por ejemplo, propone una teoría de la opresión de la mujer que condiciona su liberación a una transformación de la sociedad. August Bebel sostuvo que el socialismo posibilitaría a un tiempo la liberación de los trabajadores y de las mujeres. Para el marxismo, la explotación de



**Para el marxismo la explotación de la mujer se debe a la división sexual del trabajo.**

---

---



la mujer se debe a la división sexual del trabajo. El trabajo doméstico realizado por la mujer es, en efecto, un trabajo no remunerado, que no tiene valor de intercambio sino valor de uso, ya que no se produce para el mercado. Sin embargo, este trabajo no remunerado y que corresponde a las tareas domésticas y a la educación de los hijos es la función principal de la mujer en la sociedad. De un modo secundario, las mujeres pueden también participar en la producción social. En tal caso, se la explota más aún que a los trabajadores varones. Los socialistas han de luchar por la igualdad de los derechos entre hombres y mujeres, conscientes de que sólo una revolución puede crear las condiciones de una completa liberación de la mujer (formación y educación idénticas a las de los hombres; igual acceso a todas las profesiones, independencia económica de la mujer, maternidad libre, es decir, autorización del control de la natalidad y del aborto, socialización del trabajo doméstico y de la educación de los hijos, es decir, medios colectivos puestos a disposición de los individuos por la sociedad).

La lucha feminista comenzó en los EE. UU. A pesar de una mejor situación de las mujeres en este país en comparación con los demás, los constituyentes del Congreso de Filadelfia les rechazaron el derecho de voto. A partir de 1820-1830, algunas mujeres comenzaron a reivindicar sus derechos políticos por medio de folletos, libros y campañas de conferencias, al mismo tiempo que tomaban postura a favor de la abolición de la esclavitud, de ahí que delegadas de los EE. UU. participaron, en 1840, en el Congreso anti-esclavista de Londres. Se les negó la entrada por su calidad de mujeres. Este incidente movió a algunas de entre ellas a decidirse a la lucha por sus propios derechos. En julio de 1848 se celebró en Seneca Falls el primer gran congreso feminista con la quáquera Lucretia Mott, Lucy Stanton y Florence Wight. Este congreso feminista adoptó un manifiesto de inspiración quáquera. Después de la guerra de Secesión, volvieron a reemprender la lucha. Se fundó en 1869 una organización feminista, la National Woman Suffrage Association: propaganda, manifestaciones, mítines, campañas dirigidas contra los tribunales superiores de los diferentes Estados, negativa a pagar impuestos. Se crearon nuevas organizaciones. En 1900, las mujeres votaban tan sólo en nueve Estados. A partir de 1913, se intensificó la lucha y el movimiento sufragista se organizó siguiendo el modelo del movimiento militante inglés. En 1920 se consiguió el derecho de voto en el plano federal.

En Inglaterra, Stuart Mill publicó en 1867 "On the Subjection of Women" en el que pedía la igualdad del hombre y de la mujer en el seno de la familia y de la sociedad. Mrs. Fawcett reunió firmas de peticiones en favor de un proyecto de ley de Stuart Mill para el voto de las mujeres. El proyecto fue rechazado. Se constituyó el movimiento sufragista, pero las mujeres no pasaron a la acción militante hasta 1903. La familia Pankhurst creó en Londres la Women Social and Political Union que popularizó la consigna "Vote for Women" por medio de mítines, desfiles y conferen-

cias. Las mujeres invadieron los mítines del partido liberal. Durante las manifestaciones, atacaron a los policías para provocar procesos. Una vez en prisión hicieron la huelga del hambre. La guerra interrumpió sus actividades. En 1918, obtuvieron un derecho de sufragio restringido y en 1928 el derecho de sufragio completo.

Así como en los países del tercer mundo la lucha por la independencia nacional iba acompañada frecuentemente por la existencia de algunas corrientes feministas (India, Egipto y Túnez), en los países industrializados estaba admitido que "el problema del feminismo" se hallaba concluso: las mujeres habían obtenido en parte la igualdad de derechos por la que habían luchado. Por lo demás sólo restaba dejar actuar al tiempo y a la buena voluntad de los poderes. Sin embargo, desde hace algunos años, las mujeres vuelven a la lucha, sobre todo en los EE. UU., pero también en otros países. Contrariamente a la imagen caricaturesca transmitida por la ideología antifeminista de una mujer que reina sobre el hombre y ejerce el matriarcado, nunca se ha alcanzado la igualdad de derechos en los EE. UU., y la desigualdad real, económica y social se acentúa seriamente.



Actualmente se han constituido grupos feministas con orientación revolucionaria.

Las mujeres se ven cada vez más relegadas a puestos profesionales subalternos, se les paga cada vez menos y obtienen cada vez menos títulos. En 1963, Betty Friedan

escribió “La mística femenina”. Se dirigía sobre todo a las mujeres de clase media que han padecido totalmente la dominación de la ideología de vuelta de la mujer al bogar, ideología fabricada y difundida por las necesidades económicas de la última posguerra. En 1966, creó la National Organization of Women. Algunas mujeres, que han luchado contra la guerra del Vietnam y contra la segregación de los negros americanos, juzgaron excesivamente tímido este movimiento, constituyendo grupos feministas de orientación revolucionaria como el Women’s Liberation Front. Por primera vez se han constituido las mujeres en fuerza política autónoma. JG

## **FEUDALISMO**

Originalmente, el término se utilizó sólo para nombrar al cuerpo de leyes y costumbres que gobernaban la posesión de un feudo medieval (tierra obtenida de un señor medieval a cambio de servicios militares). En su acepción moderna, el feudalismo se refiere al sistema político, administrativo y jurisdiccional que prevaleció en gran parte de la Europa Occidental durante la edad media, en especial, del siglo IX al XIV.

Resultado de la desintegración de un gobierno fuertemente centralizado, el feudalismo surgió como una respuesta a la incapacidad de proteger y proporcionar seguridad a la población por parte de los reyes europeos, quienes delegaron los poderes públicos en manos privadas para que los menos fuertes buscaran el amparo de los más poderosos, de modo que cada hombre libre estuviera bajo la protección y jurisdicción política de un señor. A pesar de que los nobles feudales teóricamente, estaban subordinados a sus respectivos reyes, en la práctica su autoridad se ejercía en forma independiente. Por lo tanto, la característica primaria del feudalismo fue la descentralización de la autoridad política entre una aristocracia basada en la tenencia de la tierra.

En suma, el orden medieval tenía como rasgos esenciales: la descentralización, la relación contractual entre personas e instituciones, la tenencia de la tierra como base del status político-social, la ley fundada en derechos y poderes, y el predominio de la religión.

Las instituciones feudales variaron considerablemente según el tiempo y lugar, por lo que es incorrecto referirse al feudalismo como un sistema uniforme y claramente definido. JG

## **FILIBUSTERISMO**

Táctica que se emplea en las reuniones de cuerpos colegiados, sobre todo en las cámaras parlamentarias, y que consiste en alargar los debates indefinidamente con discursos interminables para impedir que se tome una decisión en un asunto determinado. Es una forma de obstruccionismo.

También se aplica a la acción que realizan aventureros internacionales que invaden territorios extranjeros con el fin de ocuparlos.

El término filibustero se aplicaba a los bucaneros que operaban en las Indias Occidentales. ACR

**FILMER ROBERT** (1588-1653) Inglés.

Obras: *El patriarca o el poder natural de los reyes. La necesidad del poder absoluto de los reyes, y especialmente del de Inglaterra. Observaciones sobre Aristóteles en su Teoría Política, etc.*

La doctrina de Filmer se interpreta como el desarrollo más pleno del derecho divino natural de los reyes, ajeno a toda noción electiva, transmisora-social o que base el poder en el consensus general. Filmer, frente a las pretensiones legislativas del Parlamento, sostiene la idea de la soberanía absoluta e indivisible, condicionada únicamente por su fin y por el orden natural. El cumplimiento de este orden es para él la razón única del Parlamento, órgano consultivo que, convocado y disuelto por voluntad del rey, sirve a éste para conocer las necesidades y deseos de la grey que ha de gobernar.

El razonamiento de Filmer es preponderantemente negativo o *ad absurdum*; encamina a demostrar la imposibilidad de todo otro origen del poder y de la constitución de la sociedad que no sea el patriarcal-religioso, la imposibilidad, sobre todo, del origen pactista o por contrato social. En su parte positiva —siempre sobre testimonios de la Biblia— Filmer razona de este modo: al crear Dios al hombre en un solo individuo —Adán y Eva— y no en una multiplicidad simultánea quiso demostrar el origen unitario (monárquico) del poder; al crear de Adán a la mujer y de ambos a los hijos quiso establecer sucesivas subordinaciones que hacen de la sociedad inicial una familia prolongada y jerarquizada. Los hombres así no nacen libres, iguales e independientes, sino desiguales y subordinados en razón de su posterioridad de nacimiento, expresión de la voluntad divina.

La familia es el germen de la sociedad civil, como el patriarca lo es del poder real, depositario de la autoridad suprema. La posterior existencia de países y soberanías diversas se explica por el mandato de Noé que, patriarca único después del diluvio dividió las tierras entre sus hijos, reservándose para sí solo el dominio del pueblo elegido. El poder es de este modo sagrado en su origen, no creable sino recibido, absoluto (no sometido a la ley humana previa); pero es divisible y delegable; en consecuencia, el ejercicio del poder se halla solo sometido a la ley natural y divina y el fin para el que fue instituido.

“El patriarca” de Filmer se convirtió en la teoría oficial de la monarquía inglesa durante los dos últimos Estuardos.

La obra de Filmer ha gozado de fama póstuma porque fue refutada con gran detalle por Algemon Sidney y John Locke. RVA

## FILOSOFÍA POLÍTICA

Es el estudio de los aspectos morales y metafísicos de la política, basado en la historia del pensamiento político, casi invariablemente. Por lo tanto, la filosofía política emplea los métodos de la filosofía y de la historia para tratar cuestiones tales como la naturaleza del estado y de la vida política, los aspectos filosóficos del estudio de la política, los fundamentos de la obligación política, las cualidades morales de las diferentes formas de gobierno y las relaciones entre la moral y la política. El significado de la filosofía política, y su grado de interés, es tan evidente hoy como lo fue siempre desde su aparición con la filosofía ateniense. Toda acción política está encaminada a la conservación o al cambio. Cuando deseamos conservar tratamos de evitar el cambio hacia lo peor; cuando deseamos cambiar, tratamos de actualizar algo mejor. Toda acción política, pues, está dirigida por nuestro pensamiento sobre lo mejor y lo peor. Toda acción política comporta una propensión hacia el conocimiento del bien: de la vida buena o de la buena sociedad; porque la sociedad buena es la expresión completa del bien político. Cuando esta propensión se hace explícita y el hombre se impone explícitamente como meta la adquisición del conocimiento del bien en su vida y en la sociedad, entonces surge la filosofía política. La filosofía política es una rama de la filosofía. En la expresión “filosofía política”, “filosofía” indica el método, un método que al mismo tiempo profundiza hasta las raíces y abarca en extensión toda la temática; “política” indica tanto el objeto como la función. La filosofía política trata del objeto político en cuanto es relevante para la vida política; de aquí que su tema se identifique con su meta, como fin último de la acción política. El tema de la filosofía política abarca los grandes objetivos de la humanidad: la libertad y el gobierno o la autoridad, objetivos que son capaces de elevar al hombre por encima de su existencia.

La filosofía política es un intento de sustituir el nivel de opinión por un nivel de conocimiento de la esencia de lo político. Lo político está sujeto por naturaleza a aprobación y desaprobación, aceptación y repulsa, a alabanza y a crítica. Lleva en su esencia el no ser un objeto neutro; exige de los hombres la obediencia, la lealtad, la decisión o la valoración. No se puede comprender lo político como tal, si no se acepta seriamente la exigencia implícita o explícita de juzgarlo en términos de bondad o maldad, de justicia o de injusticia, si no se le aplican unos módulos, en suma,

de bondad y de justicia. Para emitir un juicio razonable se deben conocer los verdaderos módulos. Si la filosofía política quiere encuadrar acertadamente su objeto tiene que esforzarse en lograr un conocimiento genuino de estos módulos. La filosofía política consiste en el intento de adquirir conocimientos ciertos sobre la esencia de lo político y sobre el buen orden político o el orden político justo. JG

## **FINANCIACIÓN DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA**

La adquisición y conservación del poder político exige recursos materiales y energías humanas. El dinero es el instrumento más importante para conseguir el control de los recursos materiales; su control de energías humanas varía según la etapa de desarrollo de la sociedad, pero es casi absoluto en todos los sistemas políticos basados en elecciones populares pluralistas.

La financiación de la actividad política es, pues, el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías con fines políticos.

Los estudios modernos sobre financiación política se han limitado a los sistemas en que las decisiones sociales importantes se adoptan a través de un proceso electoral pluralista; no se han ocupado, en cambio, de la forma en que los regímenes autoritarios utilizan el dinero para ganarse voluntades. La observación y el análisis de la financiación política en los sistemas democráticos se ha centrado sobre todo en las actividades de los candidatos, los partidos políticos y otros participantes en las campañas electorales, incluidos los grupos de intereses organizados y otras organizaciones paralelas. Por lo general, se suele estudiar por separado el cabildeo político.

En los sistemas en que se ha estudiado la financiación política el dinero fluye por muchos canales del proceso político. Por lo que el estudio del dinero en sí mismo, implica directa o indirectamente, el estudio de todos los aspectos del sistema político. Así, el análisis de la procedencia de los fondos revela ciertos rasgos de la conversión del poder económico en poder político; el estudio de la utilización de los mismos, en las campañas electorales pone de manifiesto aspectos generales del comportamiento electoral; el análisis de los movimientos de los fondos conduce a estudiar las motivaciones humanas, la participación política, el carácter de la influencia y la estructura y funcionamiento de los sistemas de partidos; los intentos de controlar la financiación política lleva a plantear cuestiones relativas a la autoridad constitucional, al condicionamiento social del cumplimiento de las leyes y a la comprensión y actitudes por parte del público.

Por otra parte, el análisis se dificulta porque no todo financiamiento significa estrictamente dinero, sino puede referirse a bienes y servicios; con frecuencia es difícil

separar la fortuna personal de las capacidades políticas de los candidatos; o los diversos efectos generales del poder económico: control de fuentes de crédito, impacto en los medios masivos, etc. Además, casi todos los fondos se manejan con un carácter secreto o confidencial. Ningún partido exhibe su contabilidad.

Los estudios existentes, realizados fundamentalmente en E. U. A. comprenden los gastos de campaña, la influencia de la financiación en la estructura interna de los partidos y las limitaciones legales a las aportaciones individuales y a los gastos de los comités electorales. No se ha incursionado sobre los efectos de la financiación en el reclutamiento del liderazgo político; el compromiso que resulta de aceptar ayuda financiera, etc.

De cualquier forma, el costo de las campañas cada vez es más elevado a nivel mundial, lo cual ha producido una crisis financiera en muchos partidos políticos. Dentro de estos gastos, la mayor proporción se encausa a la tarea de comunicación: correo, diarios, radio, televisión, anuncios externos, transporte de los candidatos, etc.

En algunos países de Europa, los partidos están ligados con movimientos socio-económicos —sindicatos, por ejemplo—, que contribuyen al sostenimiento de sus actividades. En general, las fuentes de financiamiento varían desde las aportaciones



El análisis de la financiación política en los sistemas democráticos se ha centrado sobre todo en las actividades de los candidatos, los partidos políticos y otros participantes en las campañas electorales.

reducidas de los militantes, de los candidatos y de los grupos organizados, hasta el subsidio indirecto que significa la utilización de recursos gubernamentales con propósitos políticos. Sin embargo, conforme al ideal de la democracia occidental, la única fuente de ingresos debe ser la modesta contribución de cada uno de los miembros del electorado al partido al que pertenece.

Las motivaciones para esta contribución al partido son oscuras, ya que pueden originarse en un sentido cívico, en el deseo de que cierta ideología predomine, en obtener alguna clase de retribución, como puestos de Embajadores. En otros casos, las contribuciones se otorgan en prevención de una legislación desfavorable o para asegurar que la legislación vigente no se modificará.

No existe una relación necesariamente directa entre el monto de los recursos empleados en una campaña y el éxito electoral, sino muchas variaciones entre el dinero y el triunfo de un candidato, pues hay otros factores determinantes como la habilidad en el manejo de las campañas. No obstante, a menores recursos disponibles, mayores probabilidades de un desastre electoral.

Casi todos los países han promulgado leyes para controlar la corrupción política, de modo que establecen gastos máximos de campaña; pero estos límites pueden ser violados por la disponibilidad de medios de transporte, la propaganda intensa en los período pre-electoral, hacer donaciones por cada miembro de una familia o a nombre de otros, etc., de tal forma que establecer controles es sumamente complejo.

El ideal democrático occidental prescribe que todos los partidos tengan iguales oportunidades para participar en las elecciones, lo cual se enfrenta al obstáculo del alto costo de las campañas y a la falta de divulgación de la influencia económica que incide en la actividad de cada partido. De ahí que se sugiera la ayuda financiera del Gobierno para todos los partidos mediante el subsidio directo en efectivo con base en el número de miembros registrados; la exención de impuestos a los fondos donados a los partidos; la franquicia postal; el uso de edificios públicos para la realización de mítines; la donación de tiempo en radio y televisión; el uso de los medios de difusión del Gobierno, etc. Asimismo, se establece en algunas legislaciones la obligación de los partidos de hacer públicas las fuentes de financiamiento, los nombres de los donadores, las cantidades aportadas, etc., durante las campañas, a efecto de que el electorado ejerza su voto de manera más consciente. ABD

## FINANZAS

Ezra Soloman ha definido la función financiera como el estudio de los problemas implicados en el uso y la adquisición de fondos por una empresa. No fue sino hasta



después de 1950 en que la función principal de las finanzas dejó de tener como objeto fundamental la obtención de fondos, enfocando su atención al uso y a las corrientes de los mismos dentro de la estructura de la organización.

Al elaborarse procedimientos para usar el control financiero en el proceso de la administración interna, la función de las finanzas adquirió gran importancia en la dirección general de la empresa.

El principal interés de la función financiera, es hallar una base racional para responder a tres cuestiones fundamentales:

- 1) El volumen total de fondos que debe invertirse en la empresa. Es decir, la magnitud e índice del crecimiento que debe proponerse alcanzar la empresa.
- 2) Los activos específicos que debe adquirir la empresa. Esto es, la forma que deben adoptar los activos.
- 3) La forma de financiamiento de los fondos requeridos, es decir, la composición de su pasivo.

En el sector público, la función financiera comprende el manejo de los ingresos, los gastos y las posibilidades de endeudamiento; a nivel nacional incluye el comercio exterior y la política monetaria.

La actividad financiera en la administración pública se diferencia de la privada por su medio ambiente y sus objetivos distintos: el grueso de los recursos se gasta en bienes y servicios incommensurables que se proporcionan a la comunidad conforme a directrices políticas; la mayor parte de estos recursos provienen de impuestos, de préstamos o de la venta de bienes y servicios de las empresas públicas, que se determinan obligadamente, para cubrir el gasto público, no para acumular excedentes; el manejo de los recursos se sujeta a numerosos controles para asegurar el ejercicio adecuado; la ciudadanía puede tener acceso a la contabilidad de las operaciones.

Forman parte de la función financiera la contabilidad, la formulación del presupuesto, la recolección de los ingresos, las tareas de tesorería, la administración de la deuda pública, la inversión de fondos excedentes y la auditoría. PJM

## **FINANZAS PÚBLICAS**

Rama de la economía referida a la identificación y evaluación de los efectos de las políticas financieras del gobierno. Comprende el análisis del impacto de los impuestos y del gasto público en la situación económica de los individuos y de las instituciones, así como su efecto en la economía en su conjunto. También incluye el exa-

men de la efectividad de las medidas dirigidas a obtener determinados objetivos, además del desarrollo de técnicas y procedimientos que puedan incrementar esta efectividad.

En el campo de las finanzas gubernamentales la mayoría de las decisiones se toman en la esfera política, pero las consecuencias de estas decisiones tienen también un carácter económico. Por ejemplo, el impacto de las políticas y operaciones fiscales en:

a) *El conjunto de la economía*: asignación de recursos, empleo, ahorro, consumo, inversión, ingreso, nivel de vida, crecimiento y estabilidad económica, etc.

b) *La micro-economía*: efectos sobre mercados, empresas, industrias, áreas y grupos determinados, etc.

Algunos otros efectos están más relacionados con la filosofía política, la factibilidad y aceptación políticas y asimismo, con la administración pública. JG

## FISCAL, POLÍTICA

Utilización coordinada, consciente y deliberada de los poderes fiscales del Gobierno para afectar el funcionamiento del sistema económico, a efecto de lograr un objetivo social. La política fiscal se ocupa de los efectos de los impuestos, gastos y deuda públicos sobre los niveles del ingreso nacional, así como de las posibilidades de usar las operaciones fiscales para producir efectos socialmente deseables sobre el conjunto de la economía.

Los objetivos tradicionales de la política fiscal son: empleo pleno, estabilidad económica general, crecimiento económico sostenido y mejor distribución del ingreso. A menudo estos objetivos, pueden ser excluyentes y conflictivos entre sí, por lo que existe la necesidad de establecer prioridades. La determinación final de los objetivos de la política fiscal, no resulta del análisis económico, sino de los valores políticos implicados en esta decisión. JG

## FISCO

El Estado como agente económico, como administrador de los ingresos públicos.

También se aplica al tesoro mismo o erario público. ACR

**FOLLETT MARY PARKER** (1868-1933) Norteamericana.

Escribió: *El Nuevo Estado. Experiencia Creativa. Administración Dinámica*, etc.

Intentó aplicar sus principios en problemas prácticos de orden económico, político y social. Se encuentra entre los primeros especialistas que percibieron la importancia del grupo para el conocimiento del individuo y de su pensamiento; rechazó los esquemas que postulaban un dualismo entre el individuo y la sociedad, así como las demás formas de interacción casual entre estas dos entidades, inclinándose a favor del concepto de integración.

En su libro el “Nuevo Estado”, propone un sistema político basado en una jerarquía de grupos de participación, empezando a un nivel de comunidad vecinal. La unidad de la comunidad es el individuo socializado, es decir, el individuo que, como miembro asociado, se convierte en un miembro de la sociedad con plena participación. Por lo tanto, en la democracia ideal la integración de la personalidad individual y la sociedad es tan completa que es inconcebible todo conflicto psicológico o social.

Considera a la dirección como un intento para entender cómo los grupos sociales, son formados y por qué, y cómo mantenerlos juntos dentro de una comunidad de experiencia, para que el propósito general del grupo sea el propósito común de los miembros.

En “Experiencia Creativa” estudia cómo evitar y eliminar la no integración, es decir, el conflicto social. Se interesa en particular por los problemas que plantean el cambio y el conflicto en sistemas sociales a pequeña escala. En él expresa su concepto de respuesta circular, el cual expone: “La idea fundamental de todo, es que la reacción siempre se presenta en una situación de relación y es siempre reacción”. Por lo tanto, la única solución acertada para el conflicto social no es la transacción ni la imposición, sino la integración. Dentro de este contexto, integración significa una solución original que no perjudica a nadie y que proporciona la única base segura desde la cual llegar a una democracia ideal.

Follett creía que las diferencias deben solucionarse por la integración, no por la dominación ni el compromiso. El conflicto debe generar un avance hacia objetivos comunes. La “ley de la situación” —requerimientos objetivos, no deseos de los ejecutivos—, debe gobernar la emisión de órdenes y las actitudes respecto a estas mismas órdenes. De este modo, la organización llegaría a ser, una “unidad integrativa”, en la cual cada quien acepte la responsabilidad de su propia contribución particular, el poder esté dentro del grupo y no sobre de él, la responsabilidad sea conjunta y el lide-

razgo sea múltiple. El ejecutivo así, debe crear un poder de grupo y no un poder personal.

Follet dice que para conseguir la integración deben adoptarse diversas formas de coordinación, como principios fundamentales de organización:

1. *Coordinación por contacto directo*, más que control jerárquico, entre las personas a las que compete la responsabilidad de tomar decisiones políticas, es decir, estar en contacto directo sin consideración de su posición en la organización. La comunicación horizontal es tan importante como las cadenas verticales de mando en el logro de la coordinación.
2. *Coordinación por contacto precoz*, las personas deben estar involucradas con las políticas o decisiones mientras son formuladas, y no después. De esta manera, el beneficio de participación será un incremento de la motivación y la moral. Es la base para que se pueda crear un programa común, en el que se tratarán de conciliar divergencias.
3. *Coordinación como relación recíproca* de todos los factores en una situación, es decir, atender por igual a todas las variables del sistema social, ya que todos los factores deben estar relacionados unos con otros, y estas interrelaciones deben ser tomadas por sí mismas en cuenta.
4. *Coordinación como proceso continuo*, una decisión ejecutiva es un momento en un proceso. Muchas personas contribuyen a la toma de decisiones, por lo que no existe la responsabilidad final o última. La autoridad y la responsabilidad deben derivarse de la función real a ejecutar, y no de su ubicación dentro de la jerarquía. En cualquier medio social complejo existen muchos focos de creatividad, y los programas establecidos nunca pueden ejecutarse según se haya previsto, sino que deben ser modificados constantemente de acuerdo con los objetivos fundamentales.

La base del pensamiento de Follet es el concepto de propiedad común a varias personas (Partnership). El punto central de su contribución es la proposición de que en una sociedad democrática, la principal tarea de la dirección es poner orden en las situaciones, para que las personas actúen y cooperen de buena gana. MTMP

## FORMACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL

Sociedad humana en una determinada fase de su desarrollo histórico, caracterizada por el modo de producción y por la superestructura política y jurídica, así como por las formas de conciencia social, una y otras determinadas por dicho modo de producción. El concepto de formación económico-social se debe al marxismo y constituye la piedra angular de la concepción materialista de la historia, proporciona la clave para explicar el curso y desarrollo de las relaciones sociales entre los hombres en el proceso de producción, de distribución y consumo de bienes materiales.

En la historia de la humanidad, se conocen cinco formaciones económico-sociales, que se han ido sucediendo consecutivamente unas a otras: la comunidad primitiva, la esclavista, la feudal, la capitalista y la comunista. Cada formación económico-social posee leyes económicas propias que rigen su aparición y desarrollo. Al mismo tiempo, en cada formación actúan leyes generales que enlazan a las formaciones todas en el proceso, único, de la historia mundial de la humanidad.

El modo de producción de los bienes materiales, base de cada formación económico-social concreta, constituye la unidad de las fuerzas productivas y las relaciones de producción. El desarrollo de una determinada formación económica-social se expresa en el paso de una de sus etapas o fases a otra más elevada (por ejemplo, del capitalismo premonopolista al imperialismo, del socialismo al comunismo). En una determinada etapa, como consecuencia del conflicto entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, se hace necesario cambiar el viejo modo de producción por otro nuevo, más progresivo, cuyo establecimiento hace que también se transformen todos los demás aspectos de la vida de la sociedad.

JG

## **FORMALIZACION**

Es el grado en el cual las normas de un sistema son explícitas. El término a veces se refiere al uso de normas escritas, aunque no existe una identificación completa entre el uso de éstas y la formalización. No obstante, el uso de normas escritas puede ser indicativo del grado de formalización de un organismo.

El grado de formalización varía en cada organismo; es máximo, cuando se tienen determinados todos los movimientos de un proceso, como en la producción en serie; o mínimo, en donde se encuentran los casos únicos, para los cuales no se han desarrollado procedimientos, y en los cuales, los miembros de la organización deben utilizar su propio juicio para decidir qué hacer.

Este grado de formalización es una variable que debe someterse a constante revisión, pues el comportamiento de los individuos, dirigido de manera inadecuada, por la demasiada o poca especificación, puede traer serias consecuencias para el organismo. Así, se dan casos de reacciones exageradas que convierten al individuo en esclavo de las normas o en un opositor permanente de las mismas. EMD

## **FORMAS**

Una forma es un objeto sobre el cual se imprimen datos constantes y que cuenta con espacios para que se anote en ellos una información variable. General-

mente está impresa en papel o en algún material de papel; puede haber sido impresa mediante cualquiera de los procesos de reproducción conocidos, y puede constar de varias partes similares o distintas.

Algunos de los tipos más comunes de formas, con los cuales casi todos están familiarizados, son: membretes, solicitudes de empleo, cheques para el pago de sueldos, y reportes de impuesto sobre la renta.

La forma impresa ha llegado a ser, en el curso de los últimos cien años, un medio tan común para la transmisión de datos, que es difícil concebir cómo fue posible realizar operaciones administrativas sin ese instrumento.

Dos factores que llevaron al perfeccionamiento y desarrollo de las formas administrativas, fueron la expansión de la imprenta y la especialización de las labores. La imprenta hizo posible las formas. La especialización del trabajo las hizo necesarias.

Siempre que tenga lugar una operación repetitiva de oficina, habrá registros uniformes. El patrón que guía esta uniformidad y contribuye a la eficiencia de la operación, es la forma impresa.

Por medio de la forma impresa la dirección puede guiar y controlar de manera positiva el trabajo de oficina. La forma impresa sobre el escritorio del empleado o en el rodillo de su máquina de escribir, es a menudo un dispositivo más efectivo para el encauzamiento de la corriente de trabajo, que las instrucciones escritas que yacen archivadas en el escritorio del supervisor.

### *Propósitos*

Entre los principales beneficios que se derivan del empleo de las formas están: Reducir la labor de copiar y por tanto la posibilidad de errores; asegurar la uniformidad; facilitar la identificación y el reconocimiento de los datos y simplificar la clasificación y el archivo; servir de guía en el desarrollo del trabajo; coadyuvar a implantar la mecanización y estandarización de operaciones y favorecer la rápida elaboración de los datos.

### *Análisis*

Prácticamente, todos los autores y expertos en el campo, señalan que para el inicio de un programa de control de formas, y, sobre todo si ese programa tiende a mejorar y simplificar el uso de las formas, deben seguirse las siguientes etapas:

1. Contar con el respaldo y aprobación de la máxima autoridad correspondiente.

2. Anunciar el programa y su finalidad.
3. Realizar un inventario de todas las formas en uso.
4. Clasificar todas las formas recolectadas.
5. Fijar prioridades para el análisis.
6. Realizar el análisis, propiamente dicho.

El análisis tiende a determinar las ventajas y desventajas que representa una forma en uso y la posibilidad de un rediseño o diseño, según el caso. Es así, como el análisis es preliminar a la mecánica del diseño.

En esta etapa hay que tomar en cuenta dos aspectos básicos:

- a) De tipo funcional: propósito de la forma, información que contiene, secuencia de los ítems, patrón general, identificación adecuada, número de copias y tipo de forma.
- b) De tipo físico: tinta, tipo de imprenta, papel y medio de carbonizar las copias.

La aplicación del análisis, tanto funcional como físico, en el programa de control de formas, permitirá vislumbrar cualquier posibilidad de mejorar, simplificar, combinar, descartar y cambiar las que sean necesarias.

### *Diseño*

El concepto de diseño significa: dibujo, descripción o bosquejo de alguna cosa. Un diseño efectivo debe atender los siguientes factores:

- a) Proporcionar el método más fácil posible para el registro de los datos en la forma.
- b) Facilitar la utilización de los datos después que han sido registrados.
- c) Ayudar a reducir la tendencia al error en el registro o uso de los datos.
- d) Crear una actitud mental favorable en el aspecto manual del trabajo de oficina.
- e) Elaborarse dentro de los límites de economía, respetando el papel y la impresión establecidos por la práctica del trabajo.

La mecánica del diseño debe fundamentarse en las características derivadas del análisis, tanto de tipo funcional como de tipo físico.

## FRANC-MASONERÍA

Sociedad de iniciados, producto de las confraternidades de maestros de la construcción durante la Edad Media. El nacimiento de la franc-masonería generalmente se sitúa en 1717, luego de la fundación de la Gran Logia de Londres.

Organizada en logias pertenecientes a diversas órdenes y practicando ritos diversos, la franc-masonería se presenta como una “institución esencialmente filantrópica, filosófica y progresista”. Algunas corrientes afirman su neutralidad religiosa, mientras que otras profesan el deísmo y se refieren al “Gran Arquitecto del Universo”. Pero, hasta una época reciente, la existencia de la franc-masonería ha estado dominada por una hostilidad recíproca entre ella y la Iglesia. Además, el carácter discreto, si no es que secreto de sus actividades y la influencia que ha podido tener en ciertas épocas, precisamente en la III República Francesa radical —siendo muy ostensible la ósmosis entre el partido radical y la franc-masonería— lo han presentado, sobre todo por la derecha y la iglesia, como un poder oculto y maléfico, que conspira contra la moral y la nación. Condenada por los papas desde el siglo XVIII, amenazada de excomunión por Benito XV (1915), la franc-masonería perteneció entre las dos guerras a la trinidad que aborrecían los medios conservadores y que sería el blanco principal del régimen de Vichy: los judíos, los comunistas y los franc-masones.

Desde la última guerra mundial las relaciones entre la iglesia y la franc-masonería se han suavizado, mientras que esta última, practica una apertura creciente hacia el exterior. ACR

## FRAUDE ELECTORAL

Alteración voluntaria de los resultados de una elección, con el propósito de que aparezca como victorioso el candidato o sector perdedor. Entre otras prácticas fraudulentas en los procesos electorales están:

1. Que se pierden o aparecen urnas electorales de más.
2. Se multiplican las cédulas electorales para que un mismo elector pueda votar varias veces.
3. No se reparten suficientes papeletas para votar en los distritos en que el grupo gobernante sabe que tiene pocos electores, a los que ordena que voten a primera hora.
4. El cierre anticipado de los colegios electorales.



5. Se alteran las actas de las votaciones después de que éstas han sido firmadas por los delegados de los partidos.
6. Aparecen mesas electorales fantasmas.
7. Se fuerza a algunos electores a que expresen de alguna manera ostensible su preferencia electoral, con lo cual ese voto se anula, si debe ser secreto.
8. Se cierra en forma precipitada la inscripción de candidatos.
9. Se desata persecución en contra de candidatos fuertes de la oposición para desprestigiarlos y anularlos. Si el peligro es mucho, se les expatria.
10. A los candidatos de la oposición se les exigen requisitos difíciles de cumplir, que no se exigen a los candidatos gubernamentales, etc. ACR

## **FUNCIÓN**

Tipo o tipos de acción de que es notoriamente capaz una estructura. JG

## **FUERZAS PRODUCTIVAS**

Consisten en los hombres que trabajan creando bienes materiales, los medios que ponen en juego para producir y los conocimientos en que se basan para desplegar su labor. Miden la capacidad de producción de la sociedad y su grado de desarrollo determina el tipo de relaciones económicas. Las fuerzas productivas y las relaciones de producción, tomadas en un momento determinado del desarrollo de la humanidad y articuladas en un todo inseparable, componen el modo de producción. ACR

## **FUTURO, Investigación del (FUTUROLOGÍA)**

La investigación del futuro, llamada también futurología (término creado por O. K. Flechtheim el año 1943) consiste, en sentido estricto, solamente en la creación (a veces interdisciplinaria y realizada por un equipo de trabajo) de pronósticos y proyecciones. Actualmente se discute qué espacios de tiempo pueden regir en una división adecuada de la investigación del futuro a corto, a medio y a largo plazo. A partir de la década del sesenta fueron creados en Europa (en los Estados Unidos antes) institutos especiales para la investigación del futuro en los que se trabaja con ayuda, sobre todo, de la cibernética, de la teoría del juego, de las técnicas estadísticas y de los computadores. Tales institutos surgieron a raíz de la segunda guerra mundial; primeramente como organizaciones privadas que

practicaban la investigación por encargo de las fuerzas militares norteamericanas. Ultimamente, tanto en los Estados Unidos como en Europa, estos institutos han sido fundados en diversas ocasiones por recias personalidades que han sabido dar de sí mismas y de la investigación del futuro la verdadera imagen (Herman Kahn, R. Junk y otros). Todavía no se han podido comprobar los resultados obtenidos por la investigación del futuro. Existe el peligro de que los políticos y la opinión pública se dejen seducir por la idea de que últimamente se puede resolver cualquier problema imaginario por medio de una "programación" adecuada que se realice a su debido tiempo. JG

---

---



**Herman Kahn, uno de los más prestigiados futurólogos.**



Esta edición se terminó de imprimir en los TALLERES DE IMPRENTA VENECIA, S. A., Mártires de la Conquista No. 20, México, 18, D. F., siendo revisada por Rafael de Antuñano y sus autores. Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.

